

La Société des Nations et les Bureaux Internationaux des Unions Universelles Postale et Télégraphique

« Les administrateurs des postes et des télégraphes
« qui ont créé l'Union postale et l'Union télégraphique
« et dont les noms sont ignorés du public, ont fait plus
« pour la civilisation et l'entente entre les peuples que
« bien des diplomates célèbres. »

L. RENAULT, *Études sur les rapports internationaux, La Poste et le Télégraphe.*

THÈSE

pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue le 1^{er} Mars 1932

PAR

HENRI BOISSON

PRÉSIDENT : M. LE FUR, Professeur

SUFFRAGANTS : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur

M. BASDEVANT, Professeur

PARIS

A. PEDONE, Éditeur

13, Rue Soufflot

—
1932

**La Société des Nations
et les Bureaux Internationaux
des Unions Universelles
Postale et Télégraphique**

La Société des Nations et les Bureaux Internationaux des Unions Universelles Postale et Télégraphique

*« Les administrateurs des postes et des télégraphes
qui ont créé l'Union postale et l'Union télégraphique
et dont les noms sont ignorés du public, ont fait plus
pour la civilisation et l'entente entre les peuples que
bien des diplomates célèbres. »*

L. RENAULT, Etudes sur les rapports internationaux, La Poste et le Télégraphe.

THÈSE

pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue le 1^{er} Mars 1932

PAR

HENRI BOISSON

PRÉSIDENT : M. LE FUR, Professeur

SUFFRAGANTS : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur

M. BASDEVANT, Professeur

PARIS

A. PEDONE, Éditeur

13, Rue Soufflot

—
1932

* 26565

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A ma femme

Etudiant d'avant-guerre, la vie m'a obligé, durant de longues années, à faire l'école buissonnière ; celle-ci fut parfois gaie et heureuse, elle fut plus souvent pénible.

Lorsqu'elle était favorable, une main amie, un regard aimant suffisaient à mon bonheur ; lorsqu'elle était plus âpre, je me réfugiais dans la lecture de quelque « livre de droit » où je croyais trouver un peu de poésie qui, fille du cœur et de la raison, emporte la pensée dans l'apaisante et reconfortante sérénité du vrai et du beau.

Terminer ses études à vingt ans, c'est sentir la vie s'offrir à soi ; à près de cinquante ans, c'est comprendre que sa jeunesse est finie et cette constatation n'irait pas sans un peu de mélancolie si quelqu'un des miens n'était déjà assis sur ces bancs que je vais quitter pour toujours.

En présentant ce travail, je tiens à exprimer toute ma très sincère et respectueuse gratitude à mes maîtres d'aujourd'hui et spécialement à M. Le Fur ; qu'ils veuillent bien me permettre de ne pas oublier mes maîtres d'hier et, en particulier,

VIII

d'adresser un pieux souvenir à ceux de ces derniers qui ne sont plus, comme à ceux de mes condisciples que la vie a emportés.

L'austère rappel d'un grand nombre d'entre eux, professeurs et élèves, se trouve gravé sur les stèles dressées à l'entrée de la Faculté... Dans d'autres pays, sous d'autres cieux, clairs ou brumeux, frangés d'or et d'azur, ou obscurcis par les brouillards et les fumées, il y a d'autres Facultés avec des plaques de marbre portant des noms semblables..., il y a également, ici et là, des Bureaux de Poste, des Centraux Télégraphiques où tant de mes collègues ne sont pas revenus...

à tous : in memoriam !

AVERTISSEMENT

Aux termes de l'article 24, alinéa 1 du Pacte de la Société des Nations, « tous les Bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs seront, sous réserve de l'assentiment des parties, placés sous l'autorité de la Société. Tous autres Bureaux internationaux et toutes Commissions qui seront créés ultérieurement seront placés sous l'autorité de la Société ».

Les Bureaux internationaux en question (ou Offices) comptent au nombre des organes des Unions internationales administratives.

Celles-ci sont des groupements d'Etats, constitués par des traités d'association établis dans la forme diplomatique (1).

(1) Seuls des Etats, ou des personnes juridiques du droit international public, peuvent en faire partie parce qu'ils ont seuls le pouvoir de décision et, le cas échéant, celui de contrainte, que nécessite l'exécution des actes diplomatiques, bases de ces Unions, et des dispositions législatives ou administratives qui en règlent l'application.

De ce fait :

Des groupements privés ou des particuliers peuvent, seulement à titre consultatif, et encore uniquement dans

Elles ont pour objet l'organisation uniforme sur le territoire de ces Etats de législations ou de services publics interétatiques destinés à satisfaire des intérêts communs ou semblables, d'ordre économique, social, scientifique, etc.

Elles sont presque toujours ouvertes à l'accession des tiers et leur action ne s'exerce pas au détriment des pays non adhérents. Si ces derniers se trouvent lésés, c'est, en quelque sorte, négativement et du fait seul que, n'étant pas membres de ces groupements, ils ne bénéficient pas des avantages que ceux-ci procurent à leurs adhérents.

Au nombre des principales Unions suvisées, répondant à des fins économiques, figurent l'Union postale et l'Union télégraphique, créées respectivement en 1874 et en 1865, et dotées chacune d'un Bureau international siégeant à Berne.

Or, ces deux Bureaux, en vertu de la règle édictée par l'article 24, auraient dû, sous réserve de l'assentiment des parties, être rattachés à la Société.

certaines circonstances déterminées, prendre part aux travaux des dites Unions ;

Des Etats entrant dans des associations relevant du droit privé, ne donnent pas à celles-ci, par leur adhésion, le caractère de personne du droit public.

Cependant, jusqu'à maintenant, cette mesure n'a pas encore été réalisée.

Par contre, la S. D. N., conformément aux prescriptions de l'article 23, alinéa *e*, du Pacte, qui stipule que « les Membres de la Société, sous « certaines réserves, prendront les dispositions « nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du « transit », a constitué une « Organisation des Communications et du Transit » dont les buts semblent devoir logiquement comprendre, en tout ou en partie, ceux des Unions précitées.

Cette Organisation comporte, elle-même, une Commission consultative et technique.

L'une et l'autre ont déjà étudié, ainsi d'ailleurs que la S. D. N. et divers Comités émanant de cette dernière, des questions concernant les services postaux et télégraphiques et émis à ce sujet plusieurs vœux.

Les développements ci-après ont pour objet d'exposer en détail ces différents faits et de rechercher le *modus vivendi* à préconiser dans l'intérêt général.

Dès maintenant, un point important doit être précisé : ainsi qu'il sera démontré par la suite, les Bureaux internationaux de l'Union postale et

de l'Union télégraphique ne jouent, au sein de celles-ci, qu'un rôle secondaire et les rédacteurs du Pacte, dans leur désir de faire de la S. D. N. une autorité politique et économique suprême, auraient dû, à cette fin et pour ce qui concerne ces deux groupements, désigner ceux-ci nommément et non par un de leurs organes.

On sera donc amené, au cours des pages suivantes, à faire état des Unions elles-mêmes autant que de leurs Bureaux.

En conséquence, le plan de ce travail se présentera ainsi :

— Buts, fonctionnement et moyens d'action des parties en cause, soit : d'une part, l'Union postale et l'Union télégraphique, leurs Bureaux internationaux et leurs autres organes ; d'autre part, la S. D. N. et l'Organisation des Communications et du Transit, avec un exposé des dispositions, ci-dessus indiquées, de l'article 24 et des difficultés rencontrées pour l'application, jusqu'ici peu efficace, de celles-ci ;

— Intérêt que présenterait une collaboration directe ou indirecte, mais effective, entre la S. D. N. et ces Unions, ou entre leurs divers organes, et tentatives, encore vaines, de la Société et des groupements en émanant pour réaliser cette col-

XIII

laboration en dehors du texte en question du
Pacte ;

- Motifs de la non-application de ce texte ;
- Solutions susceptibles d'être envisagées.

CHAPITRE PREMIER

L'Union postale universelle

L'Union postale universelle est le groupement des pays ayant adopté une réglementation et une tarification communes pour l'échange des correspondances acheminées par la poste et, accessoirement, pour l'organisation de divers services spéciaux (lettres et boîtes avec valeur déclarée, abonnements aux journaux, etc.).

La plupart des Etats font partie de cette Union ; seules restent étrangères à ce groupement quelques contrées ou colonies d'accès difficile ou de civilisation peu développée.

HISTORIQUE.

Jusqu'en 1875, le service postal international ne fut réglé que par des traités particuliers entre Etats intéressés, sans aucune unité de doctrine.

Il en résultait une grande complexité des règles et des tarifs, incompatible avec les progrès de la vie moderne.

En 1863, conformément à une suggestion des Etats-Unis, une Commission composée de représentants de quatorze Etats se réunit à Paris.

Son but était de formuler des principes généraux appelés à régir les relations des Administrations entre elles, principes dont l'application uniforme devait être ensuite poursuivie (1).

Mais ces principes n'étaient, en quelque sorte, que des recommandations sans caractère impératif et quelques-uns seulement furent appliqués, encore exclusivement dans des Conventions particulières.

(1) Cf. Jacotey, *Traité de législation et d'exploitation postales*, Paul Dupont, Paris, 1891, page 391 et suiv. « Ce fut en la circonstance, écrit JACOTTEY, l'extension aux relations postales des doctrines libre-échangistes, en faveur à cette époque, tendant à la suppression des barrières fiscales qui entravaient la libre circulation des produits et même des idées ».

Le triomphe de cette politique s'était manifesté dans le célèbre traité de commerce franco-anglais, conclu en 1860 par Napoléon III et Robert Peel, sous l'influence des économistes Bastiat en France et Cobden en Angleterre.

Ce même courant d'idées avait fait convoquer à Paris, en 1865, la première Conférence télégraphique internationale et aboutir à la création de l'Union télégraphique générale (v. page 17).

Cependant, l'unification réelle du régime postal international devenait de plus en plus nécessaire, mais elle ne pouvait résulter, comme toute autre mesure interétatique importante, que d'une réunion de délégués agissant en qualité de plénipotentiaires, dont les résolutions deviendraient obligatoires pour tous les Etats participants, sous réserve, éventuellement, de leur ratification par ces derniers.

A cette fin, des démarches effectuées par la Confédération de l'Allemagne du Nord en 1869, interrompues en 1870, reprises ultérieurement par le gouvernement allemand, aboutirent, sous l'impulsion du docteur Stephan, devenu, par la suite, grand-Maître des Postes de l'Empire allemand, à la réunion à Berne en 1874, d'un congrès postal à l'issue duquel un traité, ou convention, constituant l'Union Fédérale des Postes, fut signé par les délégués des vingt-deux Etats représentés, sauf par celui de la France ; celle-ci donna son adhésion l'année suivante (1).

(1) Cette abstention était motivée par la crainte des sacrifices pécuniaires qui devaient résulter pour notre pays de l'application de diverses dispositions de ce traité. La France signa la Convention en 1875 pour éviter d'être isolée dans le concert des autres puissances ; elle obtint, en échange, quelques concessions de nature à atténuer les pertes qui lui étaient imposées.

Ultérieurement, l'institution prit le nom d'*Union postale universelle* et divers services accessoires furent créés.

LÉGISLATION.

L'acte constitutif de l'Union a le caractère diplomatique et porte le nom de Convention postale universelle, ou de Convention principale.

Cette Convention comprend toutes les dispositions générales et fixe les taxes.

Il lui est annexé un Règlement qui contient les modalités d'exécution.

Les caractéristiques les plus importantes de la Convention principale, pour l'objet du présent travail, peuvent être ainsi résumées :

— l'ensemble des territoires des pays adhérents forme, au point de vue postal, un seul et même territoire (1) ;

— chaque Administration assure le service postal sur son propre territoire et applique les mêmes taxes et les mêmes règles aux correspondances destinées aux autres membres de l'Union.

(1) Il sera exposé ultérieurement comment cette disposition, relativement exacte au point de vue pratique, manque de justesse en droit strict (voir page 49).

A la Convention principale sont annexés six Arrangements concernant des services spéciaux, généralement exécutés par la Poste (1). Tous les pays signataires de la Convention principale n'ont pas adhéré à ces Arrangements (2). Chacun de ceux-ci comprend l'Arrangement proprement dit et un Règlement d'exécution particulier correspondant.

ORGANES DE L'UNION.

Congrès et Conférences. — Des Congrès de délégués plénipotentiaires des Etats adhérents à l'Union doivent avoir lieu au minimum tous les cinq ans pour réviser et coordonner les Actes (Conventions, Arrangements et Règlements) établis par le Congrès précédent. Toutefois, des Congrès extraordinaires ou de simples Conférences administratives, selon l'importance des questions à traiter, ont lieu à la demande d'un certain nombre de pays intéressés.

(1) Services des lettres et boîtes avec valeur déclarée, des mandats-poste, des colis postaux, des valeurs à recouvrer, des abonnements aux journaux et écrits périodiques, des virements postaux.

(2) C'est pour ce motif que ces arrangements ne figurent ~~que~~ dans la Convention principale.

pas

Ces Congrès et ces Conférences ont seuls, dans l'Union, le pouvoir réglementaire, sous réserve, le cas échéant et comme il a déjà été dit, de la ratification ultérieure, par les Etats eux-mêmes, des décisions prises.

Ils constituent les uniques rouages essentiels de l'Union.

Commissions. — Des Commissions ou Comités peuvent être chargés, par un Congrès ou par une Conférence, de l'étude de questions déterminées.

Bureau international. — Un organe central fonctionne à Berne, sous la dénomination de « Bureau international de l'Union postale universelle ».

Il est notamment chargé, aux termes de la Convention postale, « de réunir, de coordonner, « de publier et de distribuer les renseignements « de toute nature qui intéressent le service international des postes ; d'émettre, à la demande « des parties en cause, un avis sur les questions « litigieuses ; d'instruire les demandes en modification des Actes du Congrès ; de notifier les « changements adoptés et, en général, de procéder « aux études et aux travaux de rédaction ou de « documentation que la Convention, les Arrangements et leurs Règlements lui attribuent ou dont

« il serait saisi dans l'intérêt de l'Union. Il intervient, à titre d'office de compensation, dans la liquidation des comptes de toute nature relatifs au service international des postes, entre les Administrations qui réclament cette intervention » (1).

On voit par cette simple énumération, quasi-limitative de ses attributions, que ce Bureau n'a aucun pouvoir propre dans l'Union et, *a fortiori*, sur celle-ci (2).

C'est un simple organe administratif dont l'action ne consiste pas à assurer le service postal international proprement dit, mais se borne à jouer le rôle d'intermédiaire, de « trait d'union » (3) commode, pratique, entre les Administrations

(1) *Convention et arrangements de l'Union postale universelle* signés à Londres, 1929. Paris, Imprimerie Nationale, 1930, page 13.

(2) M. K. STRUPP (*Eléments de droit international public, universel, européen et américain*, 2^e édition, Paris, les Editions internationales, 1930, page 253), estime que le pouvoir « autoritaire » (réglementaire) est concédé à ce bureau ; mais on ne peut qualifier ainsi la possibilité de rendre des sentences arbitrales ou de donner des avis, à la demande, dans tous les cas, des parties intéressées.

(3) G. BRY, *Précis élémentaire de droit international public*, 6^e édition, Paris, librairie du Recueil Sirey, 1910, page 456.

exploitantes pour leur faciliter les relations qu'elles sont tenues d'avoir entre elles, par la force même des choses, à l'occasion de l'exécution du dit service.

Il ne constitue pas un organe essentiel de l'Union, et, comme ces remarques peuvent s'appliquer également au Bureau de l'Union télégraphique, il est possible de souligner, dès maintenant, que cette dernière fonctionna de 1865 à 1868 sans Bureau de l'espèce.

A l'appui de la même idée, on peut également citer le passage suivant d'un article paru dans le journal « L'Union Postale » (1), numéro d'Octobre 1875, rappelé par M. L. Renault :

« Nous croyons utile de faire remarquer avec quel soin
« on a évité de donner une autorité quelconque au bu-
« reau international ; il ne lui appartient de rendre au-
« cune décision et il ne peut même émettre un simple avis
« sur les questions litigieuses qu'à la demande des parties
« intéressées. En restreignant ainsi les attributions de
« leur office central, les administrations ont voulu impli-
« citemment se réserver à elle-mêmes, le soin de veiller ré-
« ciproquement, chacune selon ses propres intérêts, à
« l'observation ponctuelle des stipulations du traité » (2).

(1) Journal publié mensuellement par le Bureau de l'Union postale universelle, Berne.

(2) L. RENAULT, *Etudes sur les rapports internationaux, La Poste et le Télégraphe*, Paris, L. Larose, 1877, page 34.

On peut ajouter qu'en 1931, une Commission postale, réunie à Prague dans le but de préparer un projet de réseau aérien postal, refusa d'admettre à ses travaux un représentant du Comité de Coopération entre les aéronautiques civiles près de la S. D. N. et indiqua dans ses considérants que « le Règlement du Bureau international de l'Union postale universelle (U. P. U.) limite les attributions de ce Bureau aux affaires d'ordre intérieur relatives à l'U. P. U. » (1).

Et, de tout ceci, il est possible de déduire que l'action de cet organe, pour si utile qu'elle soit à l'égard du fonctionnement normal de l'Union, est sans influence pour modifier les directives fondamentales, l'orientation, la vie même du groupement : par suite, tout Etat, ou toute personnalité juridique du droit des gens, qui exerce (comme Etat directeur, par exemple, voir ci-après) ou viendrait à exercer une autorité quelconque sur le dit Bureau, ne dispose ou ne disposerait pas, pour ce seul motif, d'un pouvoir particulier sur l'Union elle-même.

Etat directeur du Bureau de l'Union. — M. Karl

(1) Voir pages 82 et suivantes.

Neumeyer distingue deux types d'Unions (1) : le type dépendant, dans lequel le Bureau international ou organe central, est soustrait à l'influence des Etats membres et se trouve soumis à la direction et à la surveillance de l'Etat (qui prend le nom d'Etat directeur) sur le territoire duquel il a son siège, et le type indépendant, qui comporte une situation inverse.

Dans le type dépendant, qui est celui des Bureaux siégeant à Berne (2) et à Bruxelles (3), l'intervention (la « superposition », dit M. K. Neumeyer) de l'Etat directeur produit des effets profonds :

— à l'égard du personnel de ces Bureaux, cet Etat nomme et révoque les fonctionnaires et employés et fixe leur traitement ; il les assujettit à ses lois disciplinaires ainsi qu'aux autres lois concernant la situation juridique de ses propres

(1) K. NEUMEYER, *Les Unions internationales*. Revue de Droit international, Genève, 1924, pages 348, 349 et 350.

(2) Bureaux : de l'Union postale, de l'Union télégraphique, de l'Union pour la propriété industrielle, commerciale et littéraire, de l'Union des transports internationaux par chemins de fer.

(3) Bureau de l'Union internationale pour la publication des tarifs douaniers. Bureau de la statistique commerciale et ancien Bureau antiesclavagiste.

agents, telles que celle relative à l'incompatibilité de certaines fonctions ;

— touchant le côté administratif proprement dit, il exerce son contrôle sur la gestion financière de ces organes et à cette fin, par exemple, les Bureaux de Berne sont incorporés dans l'organisation même des autorités fédérales suisses.

Mais là se borne le rôle de l'Etat directeur qui s'abstient de toute immixtion dans l'activité même que déploient les Bureaux pour les buts des Unions (1).

Dans le type indépendant, le Bureau est entièrement séparé des pouvoirs locaux ; il est soumis à la direction et au contrôle du Congrès ou de la Conférence, organes principaux des Unions, qui, ne se réunissant que périodiquement, ont créé, pour remplir cette mission de direction, une Commission ou un Comité permanent.

(1) M. K. NEUMEYER fait remarquer que « comme ni « l'Etat superposé, ni la Conférence... (ou le Congrès) ou « aucun autre organe de l'Union ne se mêle immédiatement de la gestion des affaires même (du Bureau), il « s'ensuit que justement dans les Unions... qualifiées de « type dépendant, le (fonctionnaire) directeur du Bureau « jouit d'une indépendance qui n'a pas sa pareille dans « les autres Unions. Il a toute la liberté, mais aussi toute « la responsabilité pour les travaux de son Bureau ».

C'est le cas de l'Union pour les poids et mesures et de son Bureau dont le siège est à Saint-Cloud.

L'Union postale appartient au type dépendant et, conformément aux dispositions de la Convention postale, l'Administration des Postes suisses exerce une « haute surveillance » sur le Bureau international de cette Union.

CHAPITRE II

L'Union télégraphique et l'Union radiotélégraphique Internationales

REMARQUES PRÉLIMINAIRES.

L'exploitation télégraphique, ou, suivant le terme moderne, l'exploitation des télécommunications électriques, ce qui, par là, ajoute à l'idée du télégraphe, celle du téléphone, est assurée au moyen de deux procédés techniques différents :

— par fils, reliant entre eux les bureaux correspondants (communications terrestres ou sous-marines),

— par T. S. F.

Deux Unions, l'Union télégraphique et l'Union radiotélégraphique, comportant chacune, comme Acte principal, une convention, correspondent actuellement à cette division.

Seuls des Etats sont membres de ces Unions (1); toutefois, le service des télécommunications est exécuté non seulement par des Administrations d'Etats, mais encore par des Compagnies privées, comme aux Etats-Unis pour les relations terrestres, ou dans de nombreuses parties du monde, y compris ce dernier pays, pour les relations sous-marines ou par T. S. F.

La plupart de ces Compagnies ont adhéré, suivant le cas, à l'une ou à l'autre ou même aux deux Conventions susindiquées ; elles en appliquent les dispositions en tout ou en partie.

Elles peuvent, de ce fait, prendre part avec voix consultative aux travaux des Conférences et des Comités de ces Unions, mais elles ne participent pas aux frais du Bureau international (2).

De même, ont été invités ou autorisés, sous une forme ou sous une autre, à assister à différents Comités et Conférences, ainsi qu'à formuler éventuellement leur avis, des groupements ou personnalités intéressés tels que :

— La S. D. N. (Conférence télégraphique de Paris, 1925) ;

(1) Voir page IX.

(2) Le Bureau international de l'Union télégraphique est commun aux deux Unions. Voir page 25.

— L'organisation des Communications et du Transit (Comités consultatifs télégraphiques, ou radiotélégraphiques, ou téléphoniques de : Paris, 1928 ; Berlin, 1929 ; Bruxelles, 1930 ; Berne, 1931 ; Copenhague, 1931, etc.) ;

— La Chambre de Commerce Internationale (Conférence télégraphique de Bruxelles, 1928).

— Des représentants de l'industrie (Comité consultatif télégraphique, Berlin, 1926), etc.

Enfin, le projet de règlement intérieur qui sera discuté par la prochaine Conférence télégraphique, laquelle doit avoir lieu à Madrid, en 1932, prévoit :

a) Qu'il appartiendra à l'assemblée plénière d'autoriser des sociétés ou groupements internationaux non exploitants à participer à la fois aux débats des séances plénières et des commissions ;

b) Que des groupements, collectivités ou particuliers pourront être autorisés par l'assemblée plénière à présenter des pétitions, vœux, etc. (1).

Les sections de chapitre ci-après ont pour objet :

A - L'Union télégraphique,

B - L'Union radiotélégraphique.

(1) *Recueil des Propositions pour la Conférence télégraphique internationale de Madrid*, Berne, Bureau de l'Union télégraphique, 1931, page 4.

SECTION A

L'union télégraphique internationale

L'Union télégraphique internationale est le groupement des pays ayant adopté une réglementation commune et des bases uniformes de tarification pour l'échange des correspondances acheminées par le télégraphe et l'établissement réciproque des communications téléphoniques (1).

Elle est constituée actuellement par un traité diplomatique : la Convention télégraphique internationale de Saint-Petersbourg.

Le nombre des Etats adhérents est moindre

(1) Officiellement, il n'existe pas une Union télégraphique ou une Union radiotélégraphique comme il existe une Union postale.

Celle-ci, en effet, est expressément prévue par la Convention postale, alors que la Convention télégraphique et la Convention radiotélégraphique n'emploient pas le terme précis d' « Union ».

Il n'en demeure pas moins que, pratiquement, les groupements des Etats ayant signé ces dernières Conventions, constituent bien des Unions internationales de fait (voir page 53).

que celui des pays faisant partie de l'Union postale du fait que, dans plusieurs pays, une Administration officielle assure le service des Postes, alors que des Compagnies privées exécutent les services télégraphiques et téléphoniques.

HISTORIQUE.

Ainsi que pour le service postal, le service télégraphique international fut d'abord régi par des traités particuliers conclus entre deux ou plusieurs Etats.

C'est de cette façon qu'en 1850, un premier groupement d'Etats de l'Europe centrale établit certaines règles uniformes. Trois ans plus tard, des Etats de l'Europe occidentale se groupèrent à leur tour et, en 1858, le Conseil fédéral suisse émit l'idée de réunir en une seule organisation les Etats de l'Europe continentale.

La réalisation de ce vœu, largement développé du reste, était réservée à la Conférence de Paris, réunie en 1865 sur la proposition de la France, et aux travaux de laquelle prirent part les délégués de vingt Etats (1).

(1) Voir, page 2, l'exposé de l'influence exercée pour la réunion de cette Conférence par le courant libre échangiste, en faveur à cette époque.

Cette Conférence, dont la séance d'ouverture fut présidée par M. Drouin de Lhuys, ministre des Affaires Etrangères de France, fonda l'Union télégraphique générale sur les bases d'Actes à caractère diplomatique : la Convention, dite de Paris, charte de l'Union, et, en annexes à cette Convention : un tableau, ou tarif, des taxes et un règlement comportant les modalités d'exécution du service.

Ces différents actes furent revisés par des Conférences ultérieures.

Les principales modifications ont été les suivantes :

— Création, en 1868, du Bureau international des Administrations télégraphiques ;

— Discrimination implicite, en 1875, à Saint-Petersbourg, entre, d'une part, la Convention proprement dite, qui ne pouvait être désormais revisée que par des Conférences diplomatiques (1) et, d'autre part, le tarif et le règlement, susceptibles d'être modifiés par de simples conférences administratives ;

(1) La Convention diplomatique signée à Saint-Petersbourg en 1875 est toujours en vigueur et, pour ce motif, elle porte le nom de cette ville.

— Réglementation, en 1885, du service téléphonique international ;

— Attribution, en 1906, au Bureau international, à l'égard de la Convention radiotélégraphique qui venait d'être signée, des mêmes fonctions que celles qu'il exerçait déjà conformément aux dispositions de la Convention télégraphique ;

— Modification, en 1908, du nom du Bureau international qui, dorénavant, est appelé : Bureau international de l'Union télégraphique.

La Conférence, qui doit se tenir à Madrid en 1932, aura le caractère diplomatique et sera appelée à modifier la Convention de Saint-Petersbourg en vue, notamment, de fusionner la Convention télégraphique et la Convention radiotélégraphique.

LÉGISLATION.

La législation de l'Union télégraphique comporte les trois Actes déjà indiqués : la Convention, le Règlement et le Tarif.

Les principales dispositions de la Convention actuelle peuvent être ainsi résumées :

— Chaque Etat assure directement, ou par l'intermédiaire de Compagnies dûment autorisées, le service télégraphique sur son propre territoire ;

— Une réglementation identique est fixée pour

la transmission des télégrammes et pour l'établissement des communications téléphoniques, et des bases communes sont établies pour déterminer les taxes et répartir leur montant entre les Administrations et les Compagnies intéressées.

ORGANES DE L'UNION.

Conférences. — Des Conférences diplomatiques peuvent reviser la Convention, et des Conférences administratives le Tarif et le Règlement. Celles-ci doivent se réunir au moins tous les cinq ans.

Ces diverses Conférences, diplomatiques et administratives, ont seules dans l'Union le pouvoir réglementaire (1).

Commissions et Comités. — Ces organes procèdent à l'étude d'un ou de plusieurs sujets déterminés. On peut citer parmi eux :

a) Le Comité consultatif international des communications télégraphiques,

b) Le Comité consultatif international des communications téléphoniques à grande distance.

(1) Sous réserve de la ratification par les Etats intéressés des décisions prises.

Bureau international et Etat directeur. —

L'Union télégraphique est dotée d'un Bureau international siégeant à Berne et placé sous la « haute autorité » du gouvernement suisse. Ses fonctions sont sensiblement identiques à celles du Bureau de l'Union postale et il appelle les mêmes observations que ce dernier organe, tant pour lui-même que pour le rôle joué à son égard par l'Etat directeur.

SECTION B

L'Union radiotélégraphique internationale

L'Union radiotélégraphique internationale est le groupement des pays ayant adopté, en tout ou en partie, conformément aux indications ci-après, une réglementation commune et des bases uniformes de tarification pour l'exécution des différents services radioélectriques : acheminement des correspondances par T. S. F., signaux horaires, services météorologiques, avis aux navigateurs, services de la radiotéléphonie, de la radiodiffusion, etc.

Font partie de cette Union :

— Les Etats signataires de la Convention télégraphique ;

— Certains Etats non adhérents à cette dernière Convention, tels que les Etats-Unis, le Canada, le Honduras, sur le territoire desquels les services télégraphiques et radiotélégraphiques sont assurés par des Compagnies privées, mais qui sem-

blent avoir estimé profitable, dans un intérêt supérieur, de pouvoir, par le moyen de leur adhésion à la Convention radiotélégraphique, imposer à ces Compagnies des directives d'exploitation touchant la T. S. F.

HISTORIQUE.

Une Conférence préliminaire se tint à Berlin, en 1903.

La première Conférence devant atteindre des buts pratiques, eut lieu dans la même ville en 1906.

Elle établit la Convention initiale qui fut, par la suite, révisée à Londres en 1912 et à Washington en 1927.

Les travaux des Conférences de 1906 et de 1912 se rapportaient presque exclusivement au service radiomaritime (communications avec ou entre les navires en mer) ; ceux de la Conférence de 1927 englobèrent tous les services radioélectriques.

Ces conférences, ainsi que les Actes en émanant, ont eu le caractère diplomatique.

LÉGISLATION.

L'Union radiotélégraphique est constituée par un traité qui comporte trois parties ;

— La Convention proprement dite, comprenant les règles fondamentales de l'Union ;

— Un Règlement général annexe, contenant les modalités spéciales d'exécution des services radio-électriques et valables pour tous les Etats membres de l'Union ;

— Un Règlement additionnel annexe, non signé par des Etats ne faisant pas partie de l'Union télégraphique, qui stipule l'application à la radio-télégraphie des prescriptions de la Convention télégraphique et de son Règlement annexe, auxquelles ces Etats n'ont pas accepté de se soumettre.

PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'UNION RADIOTÉLÉGRAPHIQUE.

En dehors des règles particulières découlant de la technique de la radioélectricité, les principes fondamentaux de l'Union radiotélégraphique sont sensiblement les mêmes que ceux, déjà exposés, de l'Union télégraphique.

ORGANES DE L'UNION.

Conférences. — La Convention et les Règlements annexes sont révisés par des Conférences de plénipotentiaires des pays contractants.

D'autre part, des Conférences simplement administratives peuvent examiner les questions relatives à des intérêts communs, dans le cadre des dispositions de la Convention et des Règlements.

Là encore, ces organes ont seuls le pouvoir réglementaire (1).

Comité. — Il existe un Comité consultatif international technique des communications radio-électriques.

Bureau international. — Le Bureau de l'Union télégraphique est chargé de procéder à tous les travaux administratifs visant le fonctionnement de l'Union radiotélégraphique ; il exerce le même rôle à l'égard de l'une et de l'autre Union (2).

(1) Sous réserve de la ratification par les Etats intéressés des décisions prises.

(2) Pour la commodité de l'expression, il sera fait usage le plus souvent, dans la suite de ce travail, du seul terme « l'Union télégraphique » en sous-entendant « l'Union radiotélégraphique ».

CHAPITRE III

L'esprit de l'Union postale et de l'Union télégraphique

Il est inutile de s'étendre sur l'œuvre économique et sociale de l'Union postale et de l'Union télégraphique qui, en facilitant le transport de la pensée, ont fait grandement progresser la civilisation ; ce point a déjà été maintes fois exposé.

Mais ces Unions ont eu également une influence considérable sur la formation de l'esprit international, non seulement en permettant aux peuples de se connaître, de se comprendre mieux que jadis, mais encore en faisant sentir aux diverses Nations qu'elles pouvaient avoir des intérêts identiques, susceptibles d'être satisfaits par une action commune, et, enfin, en créant dans leurs Congrès, dans leurs Conférences, à côté de l'action purement administrative, une mentalité internationale, qui, par la suite, devait se développer à Genève sous le signe de la S. D. N.

Il est rarement tenu compte de ces faits dans les études sur les antécédents réels de la S. D. N.

Or, les Unions internationales ont bien constitué les premiers noyaux dispersés et rudimentaires de la Société des Nations (1).

Les buts de celle-ci sont, très certainement, plus vastes que ceux des groupements en question ; il n'en demeure pas moins que la fondation de l'Union télégraphique en 1865 a amené, pour la première fois, des Etats, tous les Etats qui le désiraient, à s'unir sans aucune prééminence en faveur de l'un d'eux, en vue de réaliser une œuvre internationale, non pas chimérique mais pratique et, de ce fait, à prendre conscience d'une morale internationale qui ne connaîtrait ni forts ni faibles, ni supérieurs ni inférieurs, uniquement des coopérateurs.

A un degré moindre, mais dans le même ordre d'idées, toute personne ayant participé, même modestement, aux travaux d'un Congrès ou d'une Conférence de la sorte, a pu constater avec quelle rapidité, avec quelle spontanéité, s'établit entre

(1) Rapisardi-Mirabelli, *Théorie Générale des Unions internationales*. Recueil des cours de l'Académie de Droit international, 1925, Tome II, Paris, Hachette, 1926, page 345.

les assistants un courant de cordialité, de confiance, véritablement confraternelles, qui conduit chaque délégué à admettre que, tout en défendant, conformément à son droit et à son devoir, les intérêts de son pays, il doit faire des concessions pour donner également satisfaction aux intérêts des autres pays. Et pourtant, il s'agit de représentants de plus de soixante Etats, traitant de questions qui, dans l'ordre financier, dépassent souvent plusieurs milliards.

Dans ces réunions, le *non possumus* n'est généralement pas admis ; la transaction judicieusement déterminée, parfois délicatement nuancée, mais toujours empreinte d'aménité et toujours pratique, est de règle ; elle est, du reste, là, comme vraisemblablement en toute autre circonstance, souvent plus difficile à présenter ou à défendre qu'une décision irrévocable et brutale.

De plus, comme le disait déjà, en termes à peu près identiques, M. Drouin de Lhuys en clôturant les travaux de la Conférence télégraphique de Paris de 1865, ce n'est pas sans avantages réciproques que des hommes d'élite, placés à la tête de grands services publics dans leurs pays, viennent de tous les points du monde mettre ainsi en commun les résultats de leur expérience et constituer

une sorte d'enseignement mutuel de haute administration. Il est certain que les relations personnelles qui sont établies au cours de ces réunions entre les Ministres, les Directeurs généraux des services postaux et télégraphiques, facilitent ultérieurement dans la pratique les rapports officiels.... (1).

Le chercheur qui relit les procès-verbaux des séances des Congrès ou des Conférences de ces Unions, tenues bien avant 1914, peut facilement se croire en présence de discours prononcés à Genève depuis 1920.

On y trouve le même souffle, la même aspiration vers un idéal commun, dépassant du reste de très haut le cadre administratif, émanant de fonctionnaires, de plénipotentiaires, de ministres représentant officiellement leur pays et dont les paroles recueillaient les approbations, les applaudissements unanimes ; à l'appui de cette affirmation, on peut citer, entre autres exemples, les quelques extraits suivants des allocutions pronon-

(1) Cf. Documents diplomatiques de la Conférence télégraphique internationale de Paris, 1865, pages 305 et 306.

cées au cours de la dernière séance du Congrès postal de Paris, et 1878 (1) :

M. Cochery, président du Congrès, sous-secrétaire d'Etat des Finances de la République Française :

« ...C'est avec un profond regret que je vois interrompre
« ces cordiales relations qui nous avaient si bien appris
« à nous connaître et à nous apprécier les uns les autres.
« Cet échange incessant d'idées, en fortifiant nos aspira-
« tions communes, en nous affermissant chaque jour da-
« vantage dans la poursuite d'un but unique, l'intérêt gé-
« néral, nous a permis d'accomplir rapidement notre
« mission... »

Le D^r Kern, délégué de la Suisse :

« ...M. le Président de la République nous a exprimé,
« il y a peu de jours, le vœu que l'Union des postes uni-
« verselle soit bientôt suivie, dans l'ordre économique, de
« conventions de même nature, destinées à cimenter la
« solidarité et la fraternité des Nations.

« Nous avons été heureux d'entendre exprimer cette
« idée, aussi élevée que légitime, par le premier magistrat
« de la République française. Elle est tout à fait en har-
« monie avec le courant de l'époque.

« L'Union télégraphique internationale, créée en 1865,
« et considérablement étendue depuis sa fondation, ainsi
« que le traité de 1876, sanctionnant le système décimal
« des poids et mesures, traités auxquels ont adhéré un
« très grand nombre d'Etats, constatent combien les rap-
« prochements de ce genre entre les peuples se font sentir
« comme un besoin réel... »

(1) Documents du Congrès Postal de Paris, 1878 ;
Berne, Lang et Cie, 1878, pages 613 et suivantes.

Le D^r Stephan, délégué de l'Allemagne :

« ...Mesieurs, les progrès dans le développement de la
« vie des peuples se font, ou par la force des idées, ou par
« l'action de cet organisme merveilleux et consacré par
« l'histoire qui, sous le nom d'Etat, régit la Société.

« Si les idées et les Gouvernements n'ont pas, dans le
« cours des siècles et dans toutes les occasions, été cons-
« tamment en harmonie, nous voilà en présence d'un fait
« qui prouve que cette harmonie pleine et entière s'est
« établie dans une mesure qui, au moins à ma connais-
« sance, n'a jamais présenté jusqu'ici d'exemple dans
« l'histoire ; la totalité des Gouvernements des pays civi-
« lisés du globe, à l'exception de dix seulement, ont con-
« couru à l'édification de cette œuvre commune, en toute
« liberté, en toute indépendance, obéissant uniquement à
« l'idée générale qui a dicté la fondation de l'Union pos-
« tale universelle, idée qu'ils ont reconnue comme étant
« un levier puissant de la civilisation du genre humain... »

M. Adolphe Huard, délégué de Libéria :

« ...Un Congrès politique va s'ouvrir (1), Congrès d'où
« sortira, nous n'en doutons pas, la paix, ce bienfait uni-
« versel de toutes les nations et de toutes les mères de fa-
« mille. Bien certainement, le Congrès postal universel qui
« vient de réunir toutes les nationalités du monde dans un
« même faisceau, sera le précurseur du grand Congrès de
« tous les peuples, signant sur la table du travail, la paix
« universelle. C'est peut-être un rêve dont mon âge ne me
« permettra pas d'être témoin, mais mon âme, remontée

(1) Congrès de Berlin (1878) à la suite duquel fut
signé le traité dit de Berlin qui mit fin à la guerre entre
la Russie et la Turquie, reconnut l'indépendance de la
Roumanie et de la Serbie, consacra celle du Monténégro,
instaura l'autonomie de la Bulgarie, etc...

« vers son Créateur, trésaillira de joie lorsque vous le
« réaliserez ; et je l'affirme ici, vous le réaliserez... »

Ne croirait-on pas entendre, plus de quarante ans à l'avance, l'expression des nobles accents qui s'élevèrent en 1920 dans la salle de la Réformation !

Au reste, dans le même ordre d'idées, au cours de cette dernière année (1920), une Conférence internationale s'est réunie à Paris, sous l'égide du Conseil Suprême Economique, pour le rétablissement des communications postales, télégraphiques et ferroviaires. Elle comprenait des délégués de vingt et une puissances européennes, ex-alliées, ex-ennemies ou neutres, ainsi que des représentants de la S. D. N. et de l'Organisation des Communications et du Transit, et, au cours de la séance inaugurale, le Brigadier H. O. Mance, s'adressant aux assistants, souligna comme suit l'importance que les communications postales et télégraphiques devaient être appelées à prendre pour éviter le retour de la guerre et pour assurer, par là, l'avenir de la Société des Nations :

« Je ne crois pas qu'il soit possible d'exagérer l'im-
« portance de l'œuvre qui est confiée à chacun de vous.
« En outre du besoin évident et vital de rétablir la vie
« économique de l'Europe, je désirerais, pour appuyer
« cette assertion, faire une observation sur un aspect de

« la question des communications dont la signification
« paraît avoir échappé à l'attention générale. Les pen-
« sées de tous les gens intelligents ont été occupées par
« le problème d'établir les relations internationales sur
« une base permettant d'éviter, autant qu'il le soit humainement possible, le renouvellement des événements terribles des six dernières années, d'où le grand essai
« d'Association internationale connue sous le nom de Société des Nations. L'essence de la Société des Nations
« n'est pas l'organisme lui-même, mais l'esprit fondamental sans lequel le pacte de la Société ne serait qu'une
« moquerie de phrases vides. La culture et le développement de cet esprit dépendent de la formation d'une
« opinion mondiale à côté de l'opinion nationale sur toutes les questions d'importance internationale, et pour
« créer cette opinion et l'appliquer promptement aux événements courants ; or ne doit pas oublier que la
« civilisation dépend des facilités constamment améliorées
« des communications postales, télégraphiques et surtout
« radiotélégraphiques... » (1).

(1) Conférence internationale pour l'amélioration des communications postales, ferroviaires, télégraphiques, téléphoniques et radiotélégraphiques. Paris, 1920. Paris, Imprimerie Nationale, 1920, page 13.

CHAPITRE IV

Nature juridique de l'Union postale, de l'Union télégraphique et de leurs organes

Pour terminer l'examen des divers caractères de ces Unions et de leurs organes, il convient d'esquisser une rapide analyse de leur nature juridique.

Il existe en la matière de nombreuses doctrines; presque toutes admettent ces Unions et leurs organes comme des créations du droit des gens, mais divergent profondément sur le point de savoir si l'on doit leur accorder ou leur dénier la qualité de sujets, de personnalités de ce même droit.

Leurs conclusions passent d'un extrême à l'autre, depuis l'attribution de la personnalité publique internationale, avec l'ensemble des droits et des devoirs y afférents (1), jusqu'à la reconnais-

(1) Tels que : posséder un patrimoine, passer des traités avec d'autres Etats ou Unions, percevoir des taxes ou des impôts, etc...

sance seulement de la personnalité purement privée du droit interne d'un pays intéressé, siège par exemple du Bureau de l'Union, ou même jusqu'au refus de toute personnalité.

Les principales de ces doctrines seront rapidement indiquées (surtout pour les Unions, car la question paraît plus simple en ce qui concerne les organes de celles-ci) et une conclusion sera ensuite exposée, mais il est nécessaire, au préalable, d'examiner si, en dehors des Etats, existent d'autres êtres, réels ou moraux, dotés de la personnalité publique internationale (1).

EXISTENCE, EN DEHORS DES ETATS, DE SUJETS DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC.

La question n'est pas encore résolue.

M. Akzin a pu écrire récemment à ce sujet, avec beaucoup de justesse :

« Les Etats n'ont pas formulé leur conception
« officielle de la question de la personnalité inter-
« nationale ; les institutions internationales telles
« que la S. D. N. et la Cour permanente de Justice
« internationale hésitent à interpréter la situation
« juridique, et les opinions divergentes de la

(1) Les Etats sont à priori des sujets du droit international public ; ce point n'est pas discuté.

« doctrine présentent un chaos. La qualité de la
« personnalité se trouve, en droit international,
« étendue ou restreinte suivant le goût » (1).

Si Jellinek estimait que les Etats seuls sont
sujets de droit international (2), Bonfils accordait,
avec une portée différente il est vrai, la qualité
de personne internationale à l'Etat, au Pape et
à l'Homme (3).

M. Le Fur précise que l'on se trouve en pré-
sence d'une personne juridique lorsque sont réunis
deux éléments essentiels : l'existence, d'un côté,
d'intérêts distincts et, de l'autre, d'une volonté
propre et capable de les représenter (4).

(1) B. AKZIN, *Les problèmes fondamentaux de la personnalité internationale du droit international public*. Paris, les Editions Internationales, 1929, page 122.

(2) P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, 1^{re} partie, tome I, Paris, A. Rousseau, 1922, pages 207 et suivantes.

(3) BONFILS, *Manuel de droit international public*, 4^e édition, revue par P. FAUCHILLE, Paris, A. Rousseau, 1905, page 80.

(4) LE FUR, *Précis de droit international public*. Paris, Dalloz, 1931, page 302.

M. LE FUR a exprimé cette même idée sous une autre forme en disant qu'il y a personne juridique lorsqu'il s'agit d'une compétence internationale reconnue (LE FUR, *Etat fédéral et Confédération d'Etats*. Paris, Marchal et Billard, 1896, page 413).

Il reconnaissait autrefois la personnalité publique internationale, non seulement à l'Etat, souverain ou vassal, ou membre d'un Etat fédéral ou d'une Confédération d'Etats, mais encore à divers groupements de jadis ou du moment : la Ligue Hanséatique, l'ancienne Compagnie des Indes Orientales, le Saint-Siège, la Confédération canadienne, les Colonies anglaises australasiennes, du Cap et des Indes, et, enfin, entre autres Commissions ou Associations internationales, la Commission européenne du Danube (1) ; il adjoint actuellement à cette énumération la Société des Nations et la Commission des Détroits (2).

D'après M. Karl Strupp, possèdent la capacité internationale en dehors des Etats :

(1) LE FUR, *Etat fédéral et Confédération d'Etats*, op. cit. pages 411, 412, 413, 746 et 763. Il convient de signaler que, pour M. LE FUR, parmi les faits qui prouvent, d'une manière certaine, l'existence de personnes du Droit international n'ont pas le caractère d'Etats, on peut citer pour les quatre colonies anglaises sus-indiquées, leur représentation individuelle aux Congrès internationaux de l'Union postale par des délégués qui leur sont propres (et non par des délégués ressortissant à l'Angleterre) et leur pouvoir de conclure directement des Conventions postales particulières avec les Etats étrangers.

(2) LE FUR, *Précis de droit international public*, op. cit. pages 140 et 404.

La Confédération d'Etats ;
La Société des Nations ;
Les Membres de la S. D. N. et, en particulier, les Dominions ;
Certaines colonies et pays mandatés ;
Le Pape ;
Les Minorités, d'après les traités des minorités ;
Les rebelles reconnus comme belligérants ;
Certaines cours d'arbitrage internationales ;
La Cour permanente de justice internationale de la Haye ;
Certaines commissions internationales ;
La Banque des Règlements internationaux, depuis 1930 (1).

On pourrait multiplier des citations de même genre.

La question semble donc maintenant hors de discussion, principalement depuis que, dans diverses circonstances, ladite personnalité a été attribuée explicitement.

C'est ainsi que la S. D. N. a été traitée, dès ses débuts, comme ayant la personnalité internationale, avec capacité juridique, dans l'arrangement conclu par le gouvernement suisse et le Secrétariat de la Société en vue de l'application de l'article 7 du Pacte, relatif au siège de la S. D. N. (2).

(1) K. STRUPP, *op. cit.* pages 38 et 39.

(2) J. RAY, *Commentaires du Pacte de la Société des Nations*, Paris, librairie du Recueil Sirey, 1930, page 63.

De même encore, aux termes de l'article 2 du traité politique de Saint-Jean-de-Latran (1), du 11 Février 1929, et qui est sans conteste un traité international (2), la personnalité du droit des gens a été reconnue au Saint-Siège par l'Italie avant la création du nouvel Etat de la Cité du Vatican et sans que cela ait été contesté par aucun Etat après la publication du traité.

L'existence de personnalités juridiques du droit international public, autres que les Etats, étant admise, on est amené à examiner si l'Union postale et l'Union télégraphique, ainsi que leurs organes, entrent dans cette catégorie (3).

(1) Traité politique signé au palais de Latran le 11 février 1929, ratifié le 7 juin suivant. Art. 2 : « L'Italie « reconnaît la souveraineté du Saint-Siège dans l'ordre « international comme attribut inhérent à sa nature, en « conformité de sa tradition et des exigences de sa mission dans le monde ». Europe Nouvelle, Paris, 1929, n° 594, page 864.

(2) Le *Journal Télégraphique*, publié mensuellement par le Bureau international de l'Union télégraphique, Berne, 1930, n° 4, page 66.

(3) Il est précisé que les observations, remarques ou définitions exposées ou rapportées ci-après au sujet de l'une ou l'autre de ces Unions, sont, dans leur esprit, valables pour ces deux groupements.

NATURE JURIDIQUE DE L'UNION POSTALE, DE L'UNION
TÉLÉGRAPHIQUE ET DE LEURS ORGANES.

La question a été examinée récemment dans un article très documenté, signé J. R., publié par le « Journal Télégraphique » en Avril 1930 (1).

Cet article vise l'Union télégraphique et son Bureau international, mais l'auteur fait remarquer que la situation juridique des quatre Bureaux internationaux qui ont leur siège à Berne, de même que celle des divers autres Bureaux installés ailleurs, doit être établie de la même manière.

M. J. R. rappelle d'abord que, dans un article publié par « L'Union Postale » (numéro de Février 1930, page 31) (2) et intitulé *L'Etat postal mondial*, l'Union postale est considérée comme un Etat dont l'activité est limitée naturellement à une seule branche de l'administration, mais qui possède dans son Congrès un « corps législatif » dont les décisions, prises à la majorité des voix, requièrent, il est vrai, « la ratification dans les formes ordinai-

(1) Journal Télégraphique, op. cit. 1930, n° 4, pages 65 et suivantes.

(2) Journal déjà cité, 1930, n° 2, pages 31 et suivantes. Cet article est extrait de l'index du mois d'Août 1929, publié par la Svenska Handelsbanken, Stockholm.

res » ce qui, d'ailleurs, est « une simple question de forme ».

M. J. R. n'insiste pas sur cette thèse, mais il faut signaler que l'auteur de celle-ci, M. Anders Orne, directeur général des Postes de Suède, ne discute pas, dans cet article, en juriste, car on ne peut écarter, comme il le fait, la valeur juridique d'une condition, en l'espèce la ratification par les Etats des décisions prises par le Congrès, sous prétexte que cette condition est, pratiquement, toujours réalisée.

Une condition demeure tant qu'elle n'est pas abrogée, surtout lorsqu'elle impose une règle effectivement appliquée, et, en la matière, l'existence de la ratification en question ramène, à la valeur de simples projets de conventions, les textes adoptés par les Congrès et les Conférences, lesquels, de ce fait, ne font pas œuvre législative.

M. J. R. cite ensuite un certain nombre d'opinions autorisées, dont quelques unes sont ci-dessous rapportées, et qui, par les différences qu'elles présentent entre elles, montrent combien la question est controversée et donne lieu parfois à des définitions vagues et incertaines :

— Fedozzi caractérise ainsi les Unions administratives générales : « Une catégorie de personnes

« morales, produites par le développement du
« droit international moderne et résultant d'une
« solidarité de plus en plus étroite entre les Etats,
« et qui se distingue, par divers caractères, de la
« nature propre aux simples personnes juridiques
« d'un Etat, jusqu'au point de posséder une per-
« sonnalité internationale spéciale ».

— Neugebauer définit l'Union télégraphique et l'Union radiotélégraphique : « Des communautés
« mondiales dans le domaine des communications
« et du transit, qui reposent sur des traités inter-
« nationaux relatifs aux communications et au
« transit, et qui possèdent la personnalité juridi-
« que ».

— Pour Neumeyer, « en théorie, il ne serait pas
« exclu qu'une telle union fut revêtue du caractère
« de personne du droit des gens. En réalité, toutes
« s'en passent. Elles n'y aspirent pas elles-mêmes,
« et cette qualité ne leur est pas reconnue par
« les Etats ».

— Moynier qualifie les Unions universelles
« cette sorte de personnes juridiques ».

— Selon von Toll, les Unions internationales
à but administratif se rangent, d'après la con-
ception que le droit germanique se fait de la
société, entre la corporation et la société,

— Gierke les considère comme des associations à propriété commune (Gemeinschaften zur gesamten Hand)... etc.

M. J. R. expose enfin une opinion, qu'il fait sienne, et qui peut être ainsi résumée :

Les Bureaux internationaux sont les organes centraux des Unions auxquelles ils doivent leur existence et ils ne peuvent être des personnes juridiques distinctes de celles-ci.

Or, les Bureaux internationaux siégeant à Berne (pour prendre ces derniers comme exemples) ont la personnalité juridique du droit privé suisse, du seul fait, en la circonstance, de leur existence (1).

(1) Conformément aux dispositions du Code civil suisse, art. 52, alinéa 2, qui joint, en quelque sorte automatiquement, la qualité juridique à la personnalité de fait, pour un certain nombre de corporations, d'associations et de fondations (au nombre desquelles on peut ranger les Bureaux internationaux) en les dispensant de toute inscription au registre du Commerce.

Si ces groupements étaient établis dans un pays où une formalité quelconque serait nécessaire pour leur permettre d'acquérir la personnalité privée reconnue, ils devraient se soumettre à cette condition pour obtenir le statut de cette personnalité, sinon ils ne seraient que des personnes morales occultes, seulement tolérées, le cas échéant, par le pays intéressé.

Donc, les Unions intéressées, en choisissant la Suisse pour y établir leurs Bureaux internationaux, se sont soumises au droit de ce pays et ont obtenu la personnalité juridique conformément au droit privé suisse.

Du reste, poursuit l'auteur, le caractère du Bureau (télégraphique) en tant qu'office international n'est modifié en rien par le fait que le Bureau, ou que l'Union, est une personnalité du droit privé suisse. Il reste une autorité internationale soumise à une règle internationale, parce que, au point de vue du droit public, cette situation lui est reconnue du moment que la Suisse a consenti à la création de cet organe et qu'elle a accédé, par une loi, aux deux Conventions (télégraphique et radiotélégraphique) qui sont déterminantes pour ledit Bureau.

Cette théorie apparaîtrait comme logique et satisfaisante si une objection ne se présentait pas dès que l'on considère non plus les Unions et leurs Bureaux, mais encore leurs autres organes.

En effet, si, comme l'expose avec justesse M. J. R., le Bureau international télégraphique et, par suite, le Bureau postal possèdent la personnalité juridique du droit privé suisse parce qu'ils sont établis sur le territoire helvétique, il en est de

même, *mutatis mutandis*, des autres organes des Unions en cause, lesquels ont la personnalité privée, reconnue ou occulte, du pays où ils siègent (1) et cela suivant les dispositions du droit civil du dit pays (2).

Mais, il a été indiqué précédemment que, dans ces Unions, les seuls organes nécessaires, mais suffisants, sont les Congrès et les Conférences et que les Bureaux n'ont à jouer qu'un rôle purement administratif, quant aux affaires d'ordre intérieur relatives aux Unions, et sont sans action sur l'exécution même des services postaux et télégraphiques à laquelle ils ne participent pas (3).

Or, les seuls caractères propres à ces Bureaux sont uniquement la permanence dans le temps et la stabilité dans l'espace, de leur siège. Aussi, ne

(1) Le pays en question peut, par un sentiment de haute courtoisie, accorder à ces organes ou à leurs membres, des facilités ou le bénéfice de dispositions exorbitantes de son propre droit, même s'il s'agit, en la circonstance, de personnes occultes : faculté de se réunir sans déclaration préalable à l'autorité de police, immunité diplomatique, exonération d'impôts ou de taxes, franchise postale, télégraphique ou ferroviaire, etc...

(2) Ils ne demeurent pas moins des organes internationaux, comme M. J. R. l'a expliqué pour le Bureau télégraphique ; voir page 44.

(3) Voir pages 6 et suivantes.

paraît-il pas possible, en conséquence, d'admettre que ces deux propriétés, très secondaires, d'organes accessoires de l'Union postale et de l'Union télégraphique soient susceptibles de fixer indirectement la nature juridique de celles-ci.

Qu'advierait-il, au reste, de la thèse de M. J. R. si une Conférence de l'Union télégraphique, par exemple, transformait un des Comités consultatifs (télégraphique ou radiotélégraphique) en lui accordant des pouvoirs réglementaires, en le rendant réellement permanent, en le dotant d'un Bureau spécial, en lui donnant le droit de représenter l'Union dans les limites de ses attributions et en fixant sa résidence dans un pays autre que la Suisse ?

Par contre, le problème est beaucoup plus simple s'il est examiné suivant un ordre historique, ou tout au moins chronologique, en partant des données précitées, indiquées par M. Le Fur, et d'après lesquelles la personnalité juridique est déterminée par la réunion de deux éléments nécessaires : l'existence d'intérêts distincts et d'une volonté propre et capable de les représenter (1).

(1) Voir page 37.

Sur ces bases, on se trouve d'abord en présence d'intérêts particuliers, individuels ou gouvernementaux, qui se manifestent par le besoin de faire connaître la pensée humaine à des correspondants situés en pays étrangers.

Autrefois, ces intérêts étaient généralement satisfaits par l'envoi de lettres au moyen de procédés laissés à l'initiative (et aux risques et périls, pourrait-on ajouter) des expéditeurs.

Ultérieurement, les Etats, à l'exception d'un très petit nombre d'entre eux, ayant monopolisé les services postaux et télégraphiques, qu'ils ont fait effectuer soit en régie directe, soit par affermages ou concessions, ont réglé, par des traités particuliers, les conditions uniformes auxquelles ils acceptaient, chacun sous réserve de réciprocité de la part des autres adhérents, d'acheminer les correspondances de toute espèce qui leur parviendraient de ces derniers pays.

Enfin, aux alentours de 1870, la plupart des Etats ont signé, dans le même dessein, deux traités généraux, quant à l'universalité des pays pouvant y accéder, l'un pour la poste et l'autre pour le télégraphe ; en 1906, ils en ont signé un troisième pour la T. S. F.

Comme il a déjà été exposé, ces traités ont pris

le nom de Conventions ; celles-ci ont été préparées par des réunions (Congrès ou Conférences) de délégués plénipotentiaires qui représentaient exclusivement leurs propres pays, et elles ont dû, pour être valables sur le territoire de chaque Etat, être ratifiées par les pouvoirs compétents de celui-ci.

Ces Conventions sont revisées à époques plus ou moins régulières par des Congrès ou par des Conférences diplomatiques, en vue d'être adaptées aux conditions du moment ou à des besoins nouveaux.

Mais ces mêmes Conventions ne peuvent pas toujours envisager, comprendre et régler toutes les modalités d'application des prescriptions qu'elles édictent et, pour répondre à cette dernière fin, des Conférences administratives sont réunies ; semblablement, ont été créées des Comités consultatifs et des Commissions, pour préparer les travaux des Congrès et des Conférences, ainsi que des Bureaux internationaux dont le rôle accessoire a été indiqué précédemment.

Or, pour atteindre ces différents buts, il n'est pas besoin de concevoir l'existence d'un être juridique qui s'appellerait « Union » et auquel serait

dévolue une personnalité quelconque, publique ou privée.

En l'espèce, une telle entité ne représente pas, ne satisfait pas, ne défend pas des intérêts déterminés : ces diverses missions incombent aux Etats eux-mêmes qui y pourvoient directement, ou par personnes interposées, et qui, pour ce faire dans le régime international, ont signé entre eux des traités collectifs : l'Union postale et l'Union télégraphique sont donc, en droit, inexistantes.

A l'appui de cette opinion, on peut citer les remarques et les faits ci-après :

Si certains auteurs ont défini le terme « Union » en le traduisant par celui d' « Association » (1), il semble que l'on demeure mieux sur le véritable terrain juridique en donnant à ce mot le sens d' « Acte », la signification de « Traité », comme

(1) Karl NEUMEYER, op. cit. 1925, page 25 : « L'Union internationale proprement dite est une association d'Etats...

Von TOLL, *Die internationalen Bureaux der allgemeinen Verwaltungsvereine*, Tubingen, Druck von H. Laupp jr, 1910, page 71 : « Les Unions internationales d'administration sont... des associations internationales d'Etats... »

K. STRUPP, op. cit. pages 25 et suiv. : « Les Unions... « sont des associations... créées... »

le fait M. Fauchille en écrivant : « Les Unions internationales sont des conventions qui... » (1).

De son côté, M. K. Neumeyer estime que la conception, suivant laquelle là où il y a Union il n'y a qu'un seul territoire pour l'accomplissement de l'œuvre de celle-ci, est fausse. « Serait-il vraiment possible, d'après la Convention postale — qui parle de cette unité de territoire (2) —, précise-t-il, d'envoyer le facteur distribuer ses lettres de l'autre côté de la frontière ? Assurément non, personne n'a pensé à de telles conséquences. La souveraineté des Etats unionistes est restée intacte quant à leur législation » (3) et il reprend la même pensée en écrivant, par la suite, également au sujet des Unions : « Ces groupements sont toujours caractérisés par l'exercice en commune de services internes... » (4).

D'autre part, la Conférence aéro-postale de Prague, dont il a déjà été fait mention et à laquelle il sera de nouveau fait allusion (5), car elle est pleine d'enseignements pour le présent travail, a

(1) P. FAUCHILLE, op. cit. Tome I, 3^e partie, page 453.

(2) Voir page 4.

(3) K. NEUMEYER, op. cit. 1924, page 344.

(4) K. NEUMEYER, op. cit. 1925, page 20.

(5) Voir pages 9 et 82.

spécifié que le Comité de coopération aéronautique civile près de la S. D. N. pouvait demander toute la documentation postale, dont il était susceptible d'avoir besoin pour ses propres travaux, par l'intermédiaire des Départements des Affaires Etrangères des Pays intéressés. Ainsi est confirmé, par des membres qualifiés de l'Union postale, que celle-ci n'a pas de personnalité propre puisqu'elle n'est pas capable d'entrer en relations avec un groupement quelconque qui lui est étranger.

Très certainement, la conception d'un groupement appelé « Union » est, dans la pratique, commode à employer pour désigner l'ensemble des pays appliquant, après accords préalables, des réglementations postales et télégraphiques identiques, et elle continuera à être utilisée ici même.

Sans doute également, la Convention postale fait état, dans son propre texte constitutif, du terme « Union », mais l'expression qui convient en la circonstance est celle plus exacte, plus précise et plus juridique qui se trouve, à l'exception de toute autre, dans la Convention télégraphique et dans la Convention radiotélégraphique : « Les Hautes Parties Contractantes ».

Et de là il résulte, comme conclusion pratique de cette brève étude, conclusion qui sera reprise

ultérieurement, qu'une personne du droit international public à laquelle serait attribuée une autorité quelconque sur les Unions en question, se trouverait en présence non pas de celles-ci en tant qu'entités juridiques, mais des « Hautes Parties Contractantes » aux Conventions correspondantes, c'est-à-dire des Etats adhérents eux-mêmes.

Quant aux organes de ces Unions, et principalement leurs Bureaux internationaux, il faut, avec M. Le Fur, ne leur attribuer aucune personnalité du droit des gens (1), mais voir en eux, comme il a été indiqué ci-dessus, des personnes, reconnues ou occultes suivant le cas, du droit privé du pays sur le territoire duquel ils siègent (2).

(1) LE FUR, Précis de droit international public, op. cit. page 118.

(2) Voir page 44, renvoi (1).

CHAPITRE V

La Société des Nations.

Son action dans le domaine économique

L'organisation des Communications et du Translt.

L'article 24, alinéa 1, du Pacte

Au cours de l'élaboration du Traité de Versailles, l'idée prédominante tendit à faire de la S. D. N. le centre de toute la vie internationale et, logiquement, les réunions de l'Hôtel Crillon, où fut élaboré ce traité, englobèrent dans un même texte des dispositions extrêmement diverses attribuant à la Société plusieurs ordres d'activité : politique, économique, sociale, intellectuelle et juridictionnelle.

D'ailleurs, écrit à ce sujet M. J. Ray, il n'eût pas été bon de borner au maintien de la paix la tâche de la S. D. N. ; « dans les périodes de calme « politique (celle-ci) serait tombée en léthargie ;

« et lorsqu'elle en aurait été tirée par quelque
« alarme, elle n'aurait pas eu cette force calme
« qui ne peut mûrir que grâce à une activité con-
« tinue. C'est de ce point de vue qu'il est excellent...
« que les articles 23 et 24 lui aient confié de
« multiples besognes administratives » (1).

Relativement à son activité économique, ou mieux, pour ce qui est de l'administration des « intérêts internationaux », la S. D. N. a reçu mission de surveiller l'exécution des mandats exercés par diverses puissances ex-alliées sur des pays ou colonies d'anciens Etats ennemis, d'assurer la protection des minorités, de développer ou d'établir un certain nombre d'organisations techniques : organisations économiques et financières, organisation des communications et du transit, de l'hygiène, etc. et enfin, d'intervenir en vue de buts humanitaires (articles 22 à 25 du Pacte, auxquels il convient d'ajouter de nombreuses dispositions des traités de paix de 1919-1920 et notamment les parties XII et XIII du Traité de Versailles) (2).

(1) J. RAY, op. cit. page 668.

(2) Le Pacte de la S. D. N. est constitué par les articles 1 à 26 de tous les traités qui ont mis fin à la guerre de 1914-1918 (Traité de Versailles, de Trianon, de Saint-Germain,, etc.) à l'exception du traité de Lausanne.

« Le Pacte, à dit M. Rougier, a voulu réaliser
« un vaste ensemble appelé à synthétiser par-
« dessus les frontières les efforts que tentent les
« législateurs pour prévenir les conflits sociaux,
« améliorer la situation économique, protéger la
« santé des peuples » (1).

Dans ce domaine, l'action de la S. D. N. est déjà immense et son avenir plein de promesses en raison de l'importance des résultats obtenus à ce jour et des réalisations en cours.

De plus, comme l'a exposé M. Mantoux, ces travaux ont une grande valeur pour la cause de la paix parce que, « en donnant aux peuples des
« habitudes de coopération et en leur montrant
« les avantages de cette coopération organisée,
« ils écartent des causes de conflits et créent des
« motifs de rapprochement » (2).

Pour l'exécution de cette action économique, la S. D. N. dispose de différents moyens susceptibles d'être ramenés à deux catégories :

1° La constitution par la S. D. N. elle-même,

(1) A. ROUGIER, *La première Assemblée de la Société des Nations*, Paris, A. Pedone, 1921, page 106. Cf. également J. RAY, op. cit. pages 659 et 660.

(2) P. MANTOUX, *Le Pacte de la S. D. N. et le Traité de Paix*, Nouvelle Ecole de la Paix, Paris, première leçon, année 1930-1931, éditée par l'Europe Nouvelle.

sous réserve et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, d'organisations techniques destinées « d'une part, à faciliter « la tâche de l'Assemblée et du Conseil (de la « Société) en constituant des sortes de sections « techniques ; d'autre part, à faciliter aux Etats, « membres de la Société, par l'établissement d'un « contact direct entre leurs représentants techni- « ques dans chaque domaine, l'accomplissement « des devoirs qui leur incombent. A ce double « titre, elles devront garder assez d'autonomie et « de souplesse pour que les Membres de la Société « aient un intérêt pratique à les utiliser, et cepen- « dant être soumises au contrôle des organisations « responsables de la direction générale de la « Société en vue de vérifier la conformité des dis- « positions proposées avec les principes et l'esprit « du Pacte conformément aux articles 19 et 20 » (1).

(1) Résolution votée, à l'occasion de l'application de l'art. 23 du Pacte, par l'Assemblée de 1920, citée par M. A. ROUGIER, *op. cit.* p. 114.

Les articles 19 et 20 sont relatifs respectivement à la revision des traités et à l'abrogation par les Etats, membres de la Société, des obligations ou ententes dans lesquelles ils seraient parties et qui seraient incompatibles avec le Pacte,

Parmi ces organisations, il convient de citer celle relative aux Communications et au Transit, sur laquelle il sera revenu parce que, à plusieurs reprises, elle s'est occupée de questions d'ordre postal et télégraphique (1).

2° La mise sous l'autorité de la S. D. N. des Bureaux des Unions administratives internationales, à la constitution desquelles la S. D. N. n'a pas pris part, et des Commissions pour le règlement des affaires d'intérêt international créées postérieurement à la fondation de la S. D. N. (article 24, alinéa 1) (2).

Les sections de chapitre ci-après ont pour objet :

A - L'organisation des Communications et du Transit ;

B - L'article 24, aliéna 1, du Pacte.

(1) On peut citer également : la Commission de la protection de l'enfance et de la jeunesse, la Commission consultative du trafic de l'opium, etc...

(2) Voir le texte de cet alinéa, page IX.

SECTION A

L'Organisation des Communications et du Transit (1)

BUT DE CETTE INSTITUTION.

L'objet de cette organisation est de permettre la coopération internationale la plus étroite possible pour l'examen des questions de communications entre pays intéressés, sous leurs aspects économique, technique et juridique, à l'exclusion, autant que possible, de toute considération politique.

SES CARACTÉRISTIQUES.

Cette organisation est le seul des organismes techniques de la S. D. N. ayant une constitution écrite.

(1) Pour cette section de chapitre, cf. Société des Nations, *Dix ans de coopération internationale*. Genève, 1930, pages 289 et suivantes.

Elle fait partie intégrante de la S. D. N. ; elle est fondée sur des résolutions de l'Assemblée ; son budget est voté par celle-ci ; elle présente à cette dernière un rapport annuel et son secrétariat est géré par celui de la S. D. N. Mais, pour son travail intérieur, elle est autonome et son organe principal, la Conférence générale, est l'émanation directe des gouvernements responsables et se donne à elle-même ses propres directives.

L'organisation n'a pas de pouvoir de décision. Elle soumet aux gouvernements intéressés des projets de conventions ou des recommandations sur lesquels le Conseil et l'Assemblée de la S. D. N. ont seulement un droit de contrôle pour le cas où l'organisation en question aurait dépassé sa compétence ou adopté des recommandations dont le Conseil, ou l'Assemblée, jugeraient inopportune la transmission aux gouvernements.

En réalité, il est indéniable que cette institution est sous la dépendance morale de la S. D. N. et, également, quelque peu sous sa dépendance réelle puisque son secrétariat est, en fait, constitué par la Section du Transit du Secrétariat de la Société (1).

(1) Cette constitution du dit Secrétariat est indiquée par M. J. RAY, *op. cit.* page 653.

SES ORGANES.

L'action de cette organisation s'exerce au moyen des organes suivants :

— *Des Conférences générales*, ordinaires ou extraordinaires, composées de représentants des Etats adhérents et de ceux d'Etats non adhérents mais intéressés aux questions étudiées ; les conférences ordinaires se réunissent tous les quatre ans ; elles préparent le texte des conventions ou des recommandations ;

— *Une Commission consultative et technique*, dont les membres sont désignés par les Conférences générales ordinaires ; elle se réunit environ deux fois par an, prépare les travaux des conférences et résout les questions urgentes ou peu importantes ;

— *Des Comités techniques permanents consultatifs* ;

— *Un Secrétariat* ;

— *Un Centre de Documentation*.

SON ŒUVRE.

L'œuvre accomplie ou en cours de réalisation peut être indiquée rapidement comme suit :

I. — *Développement et codification du droit international des communications.*

Conventions de Barcelone (1921) relatives à la liberté du transit et au régime des voies navigables d'intérêt international ; Conventions de Genève (1923) concernant le régime international : des ports maritimes, des voies ferrées, du transport de l'énergie électrique et de l'aménagement des forces hydrauliques, etc.

II. — *Simplification des formalités administratives et unification des règlements applicables aux communications.*

Amélioration du régime international des passeports ; Conventions relatives : à la suppression du rejeage, aux frontières, des bateaux de navigation intérieure européenne ; au balisage et à l'éclairage des côtes ; à l'unification des dispositions applicables à la circulation routière ; questions diverses concernant les services postaux et télégraphiques, (1). etc.

III. — *Contribution à la réorganisation économique.*

Enquête sur les voies ferrées et la navigation intérieure en Europe, etc.

(1) Voir, pour ces dernières questions, pages 80 et suivantes.

IV. — *Examen des aspects techniques des problèmes politiques.*

Participation à l'établissement du statut du territoire de Memel ; questions afférentes : au régime du port et des Chemins de Fer de Dantzig, à la liberté du transit sur la ligne de chemin de fer gréco-turc et aux communications intéressant les relations polono-lithuaniennes, etc.

V. — *Règlement de différends entre Etats au sujet de communications et du transit.*

Questions des chemins de fer sarrois, de la juridiction de la Commission européenne du Danube, etc.

Enfin, l'Organisation des Communications étudie actuellement la réforme du calendrier et son activité paraît devoir être retenue par la question des transports aériens (1).

Cette énumération, pour longue et sèche qu'elle soit, montre cependant la grande importance de cet organisme qui, bien que travaillant dans le silence, loin des éclats des réunions politiques du Conseil et de l'Assemblée, a déjà rendu d'inap-

(1) Cf. R. HAAS, *Le Transit*, Nouvelle Ecole de la Paix, 12^e leçon, année 1930-1931, Paris. Editée par l'Europe Nouvelle.

préciables services et dont l'action, lorsqu'elle s'exerce sur des sujets relatifs à l'exécution des services postaux et télégraphiques, doit attirer et retenir toute l'attention des Etats adhérents à l'Union postale et à l'Union télégraphique.

SECTION B

L'article 24, aliéna 1, du Pacte

BUTS ET MOTIFS DE CE TEXTE (1).

Il est rappelé tout d'abord que ce texte prévoit la mise sous l'autorité de la S. D. N. :

a) sous réserve de l'assentiment des parties, des Bureaux internationaux établis par traités collectifs antérieurement à la constitution de la S. D. N. ;

b) sans aucune réserve, des Bureaux et des Commissions relatives au règlement des affaires d'intérêt général, établis ultérieurement.

Le principe suivant lequel les Bureaux internationaux doivent être soumis à une autorité unique est antérieur à la guerre. M. Schücking, dans son ouvrage *Der Staatenverband des Haager*

(1) Voir ce texte, page IX.

Konferenzen, avait déjà remarqué, en 1912, qu'il y avait gaspillage à établir un nouveau *corps* pour chaque *but* international et il proposait de grouper dans le cadre de l'Union juridictionnelle de la Haye toutes les Unions internationales et leurs Offices (1).

Ce même principe se retrouve ensuite dans les projets de traités de paix du gouvernement anglais, du général Smuth, de la Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht, et du gouvernement allemand, etc. ; il ne figura pas dans le travail de la Commission de la S. D. N., mais fut repris par le Comité de rédaction du Traité de Versailles sur une suggestion britannique.

Il a déjà été indiqué comment, après la guerre, les fondateurs de la S. D. N. ont voulu faire de celle-ci le centre de toute la vie internationale politique et économique (2). A cette fin, le Pacte a entendu placer sous l'autorité de la Société les Bureaux des Unions administratives et certaines Commissions. Par là, du reste, tout double emploi paraissait pouvoir être évité et l'action de ces différents organes semblait devoir être facilement

(1) RAPISARDI-MIRABELLI, *op. cit.* page 385.

(2) Voir page 55.

et heureusement coordonnée au mieux des intérêts généraux interétatiques.

CONDITIONS DE RATTACHEMENT A LA S. D. N.

Pour les Bureaux antérieurement établis, ces conditions sont au nombre de trois, les deux premières étant formulées par le Pacte et la troisième ayant été admise par la pratique :

— ces Bureaux doivent avoir été établis par traités collectifs, c'est-à-dire par des conventions diplomatiques collectives ; ils doivent avoir le caractère officiel ;

— le rattachement ne peut être effectué qu'avec l'assentiment des parties ;

— il doit être prononcé formellement par le Conseil de la S. D. N.

Aucune condition n'est requise pour le rattachement des Bureaux et des Commissions créés ultérieurement.

NATURE DE L'AUTORITÉ DE LA S. D. N.

L'article 24 emploie dans ses deux textes, français et anglais (1), des expressions très précises

(1) On sait que le traité de Versailles, et, par suite, l'Acte fondamental du Pacte de la S. D. N., a été rédigé en français et en anglais et que ces deux textes font également foi.

« sous l'autorité de », « under the direction », qui appelaient le complet assujettissement des Bureaux à la S. D. N.

Or, il n'en a pas été ainsi et cette autorité, cette direction, ont été jusqu'à ce jour de plus en plus minimisées.

Dès 1921, M. Hanotaux, dans un rapport approuvé par le Conseil et concernant les principes généraux à observer pour placer les Bureaux internationaux sous l'autorité de la S. D. N., estimait que « si les rédacteurs du Pacte ont spécialement prévu les Bureaux créés par convention entre les Etats, il faut présumer qu'ils ont entendu laisser à ces organismes une large autonomie et non point les fusionner intimement avec les organismes propres de la Société ». De ce fait, par exemple, les Bureaux intéressés resteraient maîtres de leur propre organisation intérieure, et ne seraient soumis à l'autorité de la S. D. N. que dans des cas exceptionnels : empiètement sur les attributions d'un autre organe international, refus d'une juste collaboration, etc.(1).

Par la suite, le Conseil, lors de sa cinquantième session, en Juin 1928, a adopté, sur le même sujet,

(1) Cf. J. RAY, op. cit. pages 671 et 672,

rapport qui indique que cette autorité de la Société semble devoir normalement se préciser comme étant l'exercice par celle-ci d'une mission générale d'examen et de coordination des diverses manifestations de la vie internationale et qu'à ces fins il importerait, en pratique :

— que le Secrétaire général de la Société puisse recevoir les publications et documents officiels échangés entre ces institutions (Bureaux internationaux, Commissions, etc.) et les Etats participants, la nature et l'étendue des documents utiles devant être précisées par le Secrétaire général ;

— que le Secrétaire général ou son délégué puisse assister, à titre consultatif, à toutes les réunions de ces institutions ou organisées par elles ;

— que ces institutions donnent au Conseil ou à l'Assemblée ou aux organisations techniques de la Société, sur demande, tous avis qui seraient de leur compétence ;

— qu'un rapport annuel sur l'activité de chacune de ces institutions soit envoyé au Secrétariat général pour transmission au Conseil, aux membres de la Société et aux organisations techniques intéressées, afin de leur donner l'occasion de

l'examiner à la lumière des principes en question (1).

APPLICATION RESTREINTE, DANS LA PRATIQUE, DES
DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 24 RELATIVES AUX
BUREAUX ÉTABLIS AVANT 1919.

Cette application a soulevé de sensibles difficultés ; c'est ainsi qu'un avis émis par la première Assemblée de la S. D. N. (Genève 1920) tendant à placer sous l'autorité de la Société l'Office international d'hygiène publique, créé par un arrangement signé à Rome en 1907, ne fut pas suivi d'effet, tout au moins direct et de quelque importance (2).

— En Septembre 1923, le Conseil eut à examiner, pour avis, un projet (présenté par la Commission consultative des Communications et du Transit) prévoyant, entre autres points, que le Bureau international de l'Union des transports

(1) Cf. Actes de l'Assemblée de la S. D. N. Publications de la S. D. N. Bureaux internationaux, 1928, XII B. I.

(2) Voir page 111,

par chemins de fer serait placé sous les auspices de la S. D. N. (1).

M. Guani, rapporteur de ce projet, fit remarquer, dans la partie essentielle de son rapport, « que la politique suivie par le Conseil dans des « questions semblables et d'accord avec les gouvernements intéressés a toujours... tendu à éviter « des apparences de doubles emplois et à faciliter « la coordination entre le travail propre de la « Société et celui des autres organismes concourant partiellement à la même œuvre, sans que « la Société se substitue à ces organismes ou les « gêne dans leur développement.... Cette coordination a été effectuée, dans la plupart des cas, tant « par une organisation destinée à assurer la collaboration que par le consentement des gouvernements qui exerçaient antérieurement certaines « missions à les continuer sans modification, « mais désormais sous les auspices de la Société... ».

(1) Journal officiel de la S. D. N. 1923, pages 1354, 1355, 1503 et 1504. Cf. également J. RAY, op. cit. pages 673 et 674. M. J. RAY écrit à ce sujet : « Malgré l'interprétation atténuée qui a été donnée à la formule de l'art. « 24, le mot « autorité » garde une force qui paraît à « certains un peu inquiétante. Aussi, a-t-on conçu des liens « plus lâches, ceux qu'exprime par exemple l'expression *sous les auspices de la Société* ».

M. Motta (Suisse), admis pour la circonstance à la séance du Conseil, approuva les lignes générales de ce rapport, mais il fit connaître que le Conseil fédéral tenait à justifier la confiance que les Etats signataires de diverses Conventions ont placée en lui lorsqu'ils ont chargé la Suisse de la garde des Bureaux internationaux siégeant à Berne et il attira l'attention du Conseil sur la différence d'interprétation qui devait exister entre les mots précités « sous les auspices » et les termes de l'article 24 du Pacte « sous l'autorité », la première de ces deux expressions ne pouvant avoir qu'une signification morale sans indication d'un rapport de subordination du gouvernement fédéral (directeur du Bureau des transports) à la S. D. N. ; enfin, il précisa que son gouvernement, tout en voulant collaborer avec la S. D. N., désirait conserver sa haute autorité et sa surveillance sur les dits Bureaux et surtout la liberté et l'indépendance absolues de l'organisation intérieure de ces organes.

M. Hanotaux (France, membre du Conseil) rappela sa qualité d'ancien président de la première Conférence internationale du Transit et déclara que le rapport susindiqué de M. Guani avait tenu compte de la difficulté signalée par

M. Motta ; il ajouta que les observations formulées par celui-ci représentaient le point de vue du Conseil dans le passé et dans l'avenir.

Le Conseil approuva le rapport de M. Guani et prit note de la déclaration de M. Motta.

— Par la suite, au cours des débats de la cinquantième session du Conseil (Juin 1928) et au sujet d'une communication adressée aux pays adhérents à l'Institut international d'agriculture (1) en vue d'attirer leur attention sur l'opportunité d'établir des rapports plus étroits entre cet Institut et la S. D. N., M. Scialoja (Italie) souligna qu'il ne s'agissait pas, en l'espèce, d'envisager directement l'application de l'article 24 (2).

— De même, en 1929, l'établissement d'un Comité permanent d'experts agricoles, proposé par le Comité consultatif économique, fut écarté sur la remarque de M. Scialoja que ce nouvel organe ferait double emploi avec l'Institut international d'Agriculture (3).

— Touchant les Bureaux de l'Union postale et de l'Union télégraphique, l'application de ce texte n'a été évoquée qu'une fois, dans les circons-

(1) Etabli à Rome en 1905.

(2) J. RAY, *op. cit.* page 674.

(3) J. RAY, *op. cit.* page 675.

tances ci-après exposées, et encore uniquement pour le Bureau télégraphique.

Au cours de la Conférence télégraphique internationale de Paris (1925), la Commission de la Convention fut amenée à examiner la fusion de la Convention télégraphique et de la Convention radiotélégraphique.

A cette occasion, la délégation suisse fit remarquer que, selon son opinion, il était important de se rendre compte des conséquences d'une fusion des Unions existantes.

« Si nous procédions à une fusion proprement
« dite de ces deux Unions, exposa-t-elle, l'Union
« télégraphique actuelle et l'Union radiotélégra-
« phique disparaîtraient et seraient remplacées
« par une nouvelle Union qui prendrait la place
« de ses deux prédécesseurs qui, par ce fait, cesse-
« raient d'exister. La conséquence juridique en
« serait que la nouvelle organisation serait, sans
« autre procédure, régie par le Pacte de la Société
« des Nations. Si l'on veut éviter cette conséquen-
« ce, on devrait se contenter de reviser et de
« compléter la Convention télégraphique actuel-
« lement en vigueur en y introduisant les pres-
« criptions concernant la radiotélégraphie, ce qui
« maintiendrait et développerait la Convention

« télégraphique. De telle sorte, on ne parlerait
« plus de fusion, mais bien d'absorption de
« l'Union radiotélégraphique par l'Union télégra-
« phique ».

Cette suggestion fut retenue par la Commission et, ultérieurement, par la Conférence en séance plénière (1).

Les motifs de ces difficultés d'application des dispositions de l'article 24 visant les Bureaux internationaux établis antérieurement à la S. D. N. seront étudiés au cours des chapitres VII et VIII, mais il est nécessaire, au préalable, d'exposer les raisons qui appellent une collaboration effective entre la Société et l'Union postale et l'Union télégraphique, ou entre leurs organismes ou organes, et sans lesquelles il serait inutile de chercher à modifier sur ce point l'état actuel des choses.

(1) Procès-verbaux de la Conférence télégraphique internationale de Paris, 1925, Berne, Bureau international de l'Union télégraphique, pages 79 et 164.

CHAPITRE VI

**Nécessité d'une collaboration entre, d'une part,
la S. D. N. et, d'autre part, l'Union postale
et l'Union télégraphique,
ou entre les divers organismes ou organes émanant
ou dépendant d'elles; tentatives faites à ce sujet
en dehors des dispositions de l'article 24.**

On sait qu'en raison de l'importance et de la complexité sans cesse croissantes des besoins humains et des moyens de les satisfaire, les entreprises agricoles, commerciales et industrielles tendent d'abord vers une organisation de concentration, puis de spécialisation et enfin d'intégration.

Or, les services postaux et télégraphiques ne sont qu'une des manières de satisfaire certains de ces besoins.

Pour ce qui est de ces services au point de vue international, la deuxième moitié du XIX^e siècle et le commencement du XX^e ont assisté à la con-

centration et ensuite à la spécialisation des Administrations et des Compagnies intéressées.

De nos jours encore, par exemple, se forment de véritables cartels de Compagnies de Câbles et de T. S. F.

Mais on constate également que ces services sont amenés, de plus en plus et par la force des choses, tout en restant chacun sous une autorité indépendante, à se plier à des directives communes à eux-mêmes et à d'autres services corrélatifs (1).

Jadis, une Union postale, une Union télégraphique pouvaient n'examiner les problèmes les concernant que sous leur aspect étroit, exclusivement postal ou télégraphique, parce que les autres données de la vie internationale variaient relativement lentement : courants commerciaux, migrations humaines, industries nouvelles, extension de la colonisation, etc.

Il n'en est plus de même aujourd'hui. Une question n'est plus spéciale à une organisation particulière, même interétatique ; elle exige pour

(1) Cette situation se reproduit pour tous les services intéressant plusieurs Etats.

sa solution le concours de plusieurs organismes et, pour cette raison, il est nécessaire de grouper tous les services internationaux non plus seulement suivant leur nature, mais également en tenant compte de leur connexité.

C'est ainsi que les problèmes de l'ordre postal ou télégraphique entrent chaque jour davantage dans le domaine général des communications, au même titre que les réglementations des passeports, de la circulation sur les canaux, sur les routes, sur les chemins de fer internationaux, etc.

Qu'il s'agisse du transport, entre pays différents, d'hommes, de marchandises ou de correspondances, les questions s'enchevêtrent et sont, plus que jamais, solidaires.

Même lorsque les dirigeants d'un groupement international désirent maintenir celui-ci dans une stricte indépendance, les nécessités impérieuses de la vie collective actuelle s'opposent à cette vue.

A l'appui de cette affirmation, on peut citer, concernant, d'une part, la S. D. N. et, d'autre part, l'Union postale et l'Union télégraphique, ou mieux, relativement à divers organismes ou organes émanant ou dépendant d'elles, les faits significatifs suivants (collaborations effectives mais passagères, tentatives de collaboration, émission d'avis ou de

vœux) se rapportant au service postal et à celui des télécommunications (1) :

1° *Les questions d'ordre postal.*

Une Commission préparatoire du Congrès postal universel de Londres se tint à Paris en Octobre 1928 et fut amenée à examiner des demandes formulées par la *Chambre de Commerce internationale* et par l'*Association internationale du trafic aérien* (*International Air Traffic Association* - I. A. T. A.) en vue de participer à ses travaux.

Des délégués estimèrent qu'il y avait des inconvénients à déroger au principe qui a toujours prévalu de ne pas admettre aux réunions des Congrès et des Conférences de l'Union des organismes étrangers au service postal.

Si une exception était faite, firent-ils observer, d'autres organismes également intéressés — les Compagnies de transport, notamment — pourraient revendiquer le même traitement. D'ailleurs, les Chambres de Commerce ont toute facilité d'accès

(1) A ces faits, il convient d'ajouter ceux déjà exposés : Conférence postale, télégraphique et ferroviaire de 1920 (voir page 33), présence d'un délégué de la S. D. N. à la Conférence télégraphique de Paris (1925), etc... (voir page 14).

auprès des Administrations pour exprimer leurs désirs dont il est tenu le plus grand compte.... Enfin, la constitution de l'Union ne peut être modifiée par une Commission mais seulement par un Congrès, et celui de Stockholm, le plus récent avant la réunion de cette Commission, n'avait pas prévu une participation éventuelle d'organismes étrangers.

Compte tenu de ces observations, les demandes susindiquées furent repoussées, la Commission laissant au Congrès de Londres le soin de régler ce point.

Or, au cours de la séance d'ouverture de ce Congrès, le Président donna connaissance à l'Assemblée de deux demandes d'admission, à titre consultatif, présentées par la *Fédération internationale de la Presse technique* (qui avait elle-même tenu un Congrès l'année précédente à Genève sous le patronage de la S. D. N.) et par l'*Association internationale du Trafic aérien*.

Le Président de la séance déclara simplement que le Congrès a toujours été limité aux délégués des gouvernements et que l'on devait maintenir le principe de n'admettre aux réunions du Congrès aucune personnalité étrangère à la Poste ; et les

requêtes en question furent écartées sans discussion (1).

Cette stricte interprétation doctrinale de la Convention postale fut reprise par la Commission, déjà signalée, réunie à Prague en Juin 1931 dans le but de préparer un projet (à soumettre ensuite à une Conférence plénière) d'organisation d'un réseau aérien postal (2).

« Au début des délibérations, lit-on dans un
« article publié par l'*Union postale* (3), une ques-
« tion d'ordre statutaire s'est posée en raison d'une
« demande faite par le Secrétaire général de la
« Commission consultative et technique des Com-
« munications et du Transit de la Société des
« Nations et tendant à admettre aux délibérations
« de la dite Commission aéropostale, à titre d'ob-
« servateur, un représentant de la Société des
« Nations.

« La S. D. N. a également prié le Bureau in-
« ternational de l'Union postale de désigner un de

(1) Documents du Congrès postal de Londres, 1929. Berne, Staempfli et Cie, 1929, Tome I, page 1368, Tome II, pages 18, 561 et 562.

(2) Voir pages 9 et 51.

(3) L'Union postale, journal déjà cité, 1931, n° 7, pages 213 et 214.

« ses fonctionnaires pour prendre part, à titre
« consultatif, aux délibérations d'un sous-comité de
« la Société chargé d'étudier (inter alia) le trans-
« port postal aérien.

« Après discussion, la Commission a adopté à
« l'unanimité la résolution suivante :

« La Commission aéropostale de l'U. P. U.
« (Union postale universelle), réunie à Prague,
« saisie de demandes tendant :

« 1° à admettre à ses délibérations, comme
« observateur, un représentant du Comité de
« Coopération entre aéronautiques civiles près la
« Société des Nations ;

« 2° à admettre un fonctionnaire du Bureau
« international de l'U. P. U. à prendre part aux
« délibérations du sous-Comité institué par ledit
« Comité en vue de l'étude préparatoire de la
« constitution et de l'exploitation d'un réseau
« principal permanent de routes aériennes ainsi
« du transport postal aérien ;

« Considérant que, d'après sa Constitution
« même, elle est un organisme spécifiquement
« postal, siégeant selon les règles fixées par le
« statut de l'U. P. U. créée en 1874 et qui groupe
« actuellement tous les pays de l'Univers ;

« Considérant que les stipulations de la Convention postale universelle ne prévoient pas la présence dans les délibérations de ses Congrès, Commissions ou Conférences de représentants d'organismes étrangers à l'U. P. U. ;

« Considérant, d'autre part, que le Règlement du Bureau international de l'U. P. U. limite les attributions de ce Bureau aux affaires d'ordre intérieur relatives à l'U. P. U. ;

« Considérant enfin que le Congrès postal universel de Londres (1929), saisi de demandes de même nature, a décidé de les écarter ;

« Emet l'avis qu'il n'y a pas lieu d'admettre la suggestion du Comité de Coopération des aéronautiques civiles ;

« Remercie ce Comité de sa démarche, et indique que la documentation postale dont il aurait besoin pour ses propres travaux pourrait être demandée par l'intermédiaire des Départements des Affaires étrangères des Pays représentés ».

Cette résolution était bien un refus direct de collaboration.

D'autre part, la Commission consultative et technique des Communications et du Transit examina, au cours de ses douzième et quatorzième

sessions (1928 et 1930), diverses propositions adoptées par une Conférence d'experts de presse (1).

L'une d'elles concernait le transport des journaux qui, dans certains pays, est assuré, avec ou sans monopole, par l'Administration des Postes ; elle paraît n'avoir pas encore comporté de résultat pratique au point de vue postal.

Les rapports entre, d'une part, la S. D. N. ou des organismes émanant de celle-ci, et, d'autre part, l'Union postale, ont donc été jusqu'ici rares et peu opérants.

2° Les questions concernant les télécommunications.

L'Union télégraphique, l'Union radiotélégraphique, leurs organes et certains pays adhérents ont été plus libéraux que l'Union postale à l'égard de la S. D. N. et particulièrement à l'égard de l'Organisation des Communications et du Transit.

Entre les diverses parties en présence, s'établi-

(1) Procès-verbaux :

a) de la 12^e session de la Commission consultative et technique des Communications et du Transit, Genève C. 216 (1) M. 72 (1) 1928 VIII pages 19, 112 et suivantes ;

b) de la 14^e session de la Commission consultative et technique des Communications et du Transit, Genève C. 331 M. 134 1930 VIII page 31.

rent rapidement des relations non seulement de voisinage mais de coopération.

La S. D. N., et principalement la Commission consultative et technique des Communications et du Transit se sont, en effet, déjà occupées directement, dans de nombreuses circonstances, de questions relatives au service des télécommunications avec, chaque fois, le souci de ne pas empiéter sur les attributions des Unions intéressées.

Les principales manifestations de l'espèce peuvent être ainsi exposées :

La première se produisit au cours de la quatrième session de cette Commission (Avril 1923), sous la forme du dépôt par le représentant de l'Italie d'un memorandum tendant à la formation d'un comité de spécialistes de la radiotélégraphie. Ce memorandum fut adopté par la Commission (1).

A la cinquième session (Août-Septembre 1923), lecture fut donnée d'une Note, approuvée ultérieurement par la Commission, faisant connaître

(1) Procès-verbal de la 4^e session de la Commission consultative et technique des Communications et du Transit, Genève C. 486 M. 202, 1923, VIII, pages 59 et 60. Il convient de souligner qu'en la circonstance, la Commission a été saisie par un Etat membre à la fois de la S. D. N., de l'Union télégraphique et de l'Union radiotélégraphique.

qu'un Comité, comprenant trois hauts fonctionnaires des Administrations anglaise, française et italienne, s'était réuni pour examiner le memorandum précité et avait décidé de rester provisoirement dans l'expectative afin d'éviter, par avance, tout double emploi avec une Conférence télégraphique qui devait se réunir quelque temps après (1).

On retrouve la même question, sensiblement dans le même état, à la sixième session (Mars 1924). Le Comité de Techniciens comprend désormais le Directeur du Bureau international de l'Union télégraphique et ces différents faits indiquent bien, d'une part, que la Commission des Communications sacrifie sa liberté d'examen au désir de ne pas gêner l'action de l'Union télégraphique et, d'autre part, que celle-ci ne refuse pas de collaborer avec cette Commission (2).

A la septième session (Novembre 1924), le Comité de Techniciens demeure et l'assemblée traite de divers points relatifs : aux relations avec le

(1) Procès-verbal de la 5^e session de la Commission consultative et technique des Communications et du Transit, Genève C. 667. M. 267. 1923, VIII, pages 18, 52 et 53.

(2) Procès-verbal de la 6^e session de la Commission consultative et technique des Communications et du Transit, Genève C. 196. M. 61, 1924, VIII, pages 3, 5 et 6,

Comité consultatif international de téléphonie à grande distance, à la transmission téléphotographique des signalements en usage dans les différents services de police, à l'emploi de l'esperanto dans les télégrammes internationaux, à la radiotéléphonie. Là également, la prudence de la Commission fut extrême et, en particulier, pour ce qui est de l'usage de l'esperanto, elle décida que son organisme compétent se mettrait en rapport avec l'Union télégraphique (1).

Au cours de la dixième session (Février-Mars 1927), la Commission décida de transmettre au Bureau international télégraphique un mémoire dont elle était saisie, concernant le synchronisme universel en matière de radiotélégraphie (2).

La douzième session (Février-Mars 1928) comporte un Comité spécial d'experts télégraphistes et de presse qui comprend des représentants des Administrations allemande, italienne, anglaise, française, etc., le Directeur du Bureau de l'Union

(1) Procès-verbal de la 7^e session de la Commission consultative et technique des Communications et du Transit, Genève C. 72 M. 36 1925, VIII, pages 4 et suivantes.

(2) Procès-verbal de la 10^e session de la Commission consultative et technique des Communications et du Transit, Genève C. 242 M. 98 1927, VIII, pages 64 et 65.

télégraphique et les journalistes intéressés. Ce Comité a été constitué à la suite d'une Conférence d'experts de presse (1), réunie en Août 1927 par le Conseil de la S. D. N. Les résolutions adoptées par cette Conférence se rapportaient, touchant le service télégraphique, à la transmission urgente des télégrammes de presse, aux tarifs des communications téléphoniques de presse à longue distance, aux messages de presse par T. S. F., etc. La Commission a transmis ces résolutions pour avis à son Comité précité d'experts (2). Celui-ci a adopté différents vœux relatifs, entre autres, à la création de télégrammes et de radiotélégrammes « urgents-press » et de télégrammes de presse différés (3). Ces vœux ont été transmis par le Président de la Commission des Communications aux Etats devant participer, en 1932, à la Conférence de Madrid, et par le Secrétaire de la S. D. N. au Directeur du Bureau international télégraphique

(1) Voir page 85.

(2) Procès-verbal de la 12^e session de la Commission consultative et technique des Communications et du Transit, Genève C. 216 (1) M. 72 (1) 1928, VIII, pages 7, 19 et suivantes.

(3) Les télégrammes « différés » sont ceux qui, acquittant une taxe inférieure à la taxe normale, sont acheminés à la suite des télégrammes ordinaires.

pour qu'il les porte à la connaissance des mêmes Etats.

La treizième session (Mars 1929) invita son secrétaire général à préparer, pour une session ultérieure, un rapport sur les problèmes internationaux d'organisation de la radiophonie (1).

La quatorzième session (Mars 1930), conformément à une décision prise par le Conseil de la S. D. N., chargea son Comité juridique permanent d'examiner la question de l'interprétation de la Convention télégraphique au point de vue de l'échange entre Administrations intéressées, de fac-similés de télégrammes expédiés à l'occasion d'opérations de contrebande d'opium et d'autres drogues nuisibles. Il s'agit pratiquement, dans ce cas particulier, de la suppression du secret des télégrammes (2).

Pendant la quinzième session (Septembre 1930), le Comité juridique fit connaître qu'il avait entendu le Directeur du Bureau international au sujet de

(1) Résolutions adoptées par la Commission consultative et technique des Communications et du Transit à sa 13^e session, Genève, C. 143. M. 1929, VIII, page 7.

(2) Procès-verbal de la 14^e session de la Commission consultative et technique des Communications et du Transit, Genève, C. 331. M. 134 1930, VIII, pages 7, 16, 93, 133.

l'interprétation de la Convention télégraphique et qu'il estimait que cet Acte n'admettait, pour le moment, aucune dérogation au principe susvisé du secret des télégrammes, mais il suggéra que le Conseil de la S. D. N. fit formuler un amendement à la Convention télégraphique et à la Convention radiotélégraphique en vue d'admettre comme réglementaire cette dérogation et que, par ailleurs, un certain nombre d'Etats, membres à la fois de la S. D. N. et des Unions en cause, veuillent bien proposer un amendement de même sens lors de la préparation de la Conférence de Madrid (1).

La seizième session (Mai 1931) émit un vœu concernant la gamme des fréquences radiotélégraphiques réservées aux radiophares (2).

Enfin, le Secrétaire général de la Société a transmis aux gouvernements devant prendre part à la Conférence de Madrid une demande formulée par le Comité consultatif du Bureau d'Orient de

(1) Procès-verbal de la 15^e session de la Commission consultative et technique des Communications et du Transit, Genève, C. 663 M. 276 1930, VIII, pages 9, 14 et suivantes.

(2) Résolutions adoptées par la Commission consultative et technique des Communications et du Transit, Genève, C. 417 (a) M. 173 (a) 1931, VIII, page 5.

l'Organisation d'Hygiène de la S. D. N. et tendant à faire attribuer au Bulletin radio de renseignements épidémiologiques établi par ce Bureau le caractère de « service spécial » (1).

On voit, par la simple énumération de ces diverses manifestations, comment, pour essayer d'arriver à ses fins en la matière, la S. D. N., elle-même, ou par organes ou organismes interposés, a usé de détours, ingénieux peut-être, mais extrêmement compliqués, lents et dépourvus de toute autorité réelle (vœux, recommandations, suggestions d'amendements, etc.), alors que, au contraire, devant l'importance et la valeur des questions en cause, postales et télégraphiques, la collaboration entre la Société, ou les organisations en dépendant, et les Unions intéressées aurait dû, semble-t-il, être effective et directe. Une telle procédure apparaît donc comme souhaitable dans l'avenir pour des cas semblables.

(1) Société des Nations. Document C. L. 201. 1931, VIII.

CHAPITRE VII

Les causes de la non-application aux Bureaux internationaux de l'Union postale et de l'Union télégraphique des dispositions de l'article 24 du Pacte, les concernant

La non-application aux Bureaux internationaux de l'Union postale et de l'Union télégraphique des dispositions de l'article 24 du Pacte, les concernant, est due à plusieurs causes exposées ci-après dans l'ordre de leur importance croissante (1).

OPPOSITION DES ADVERSAIRES IRRÉDUCTIBLES DE LA S. D. N.

Ce point n'appelle ici aucun commentaire particulier car il dépend de l'idée de chacun au sujet

(1) On peut indiquer également le désir du gouvernement suisse de conserver sa haute autorité sur les Bureaux siégeant à Berne (voir page 72).

de la S. D. N. elle-même et il n'est pas possible, dans ce travail, d'aborder l'examen de questions de ce genre.

OPPOSITION DES ADVERSAIRES DE TOUTE AUGMENTATION
DU NOMBRE DES ORGANES DE LA S. D. N.

A ce sujet, M. J. Ray écrit : « Cet ensemble de
« secrétariats, de commissions..., parmi lesquels le
« profane a peine à se reconnaître, lui paraît de
« loin né d'une sorte de goût pervers pour la com-
« plication, ou, comme on le déclare plus cynique-
« ment, du besoin de créer des places. La très
« large diffusion des informations relatives au
« travail de la Société favorise ces calomnies... » (1).
M. J. Ray touche ici un point névralgique, d'apparence superficielle, mais redoutable, parce que du domaine quelque peu affectif, pour l'œuvre entière de la S. D. N. et qui, dans le cas considéré, constitue un argument facile contre le rattachement à celle-ci des Bureaux internationaux.

Cependant, M. J. Ray ajoute avec beaucoup de justesse et même de justice : « toute organisation
« ayant un objet important a des rouages com-
« plexes ; mais ces rouages sont inconnus du

(1) J. RAY, op. cit. page 279.

« public ; ils préparent sans qu'on le sache les
« résultats qui, seuls, sont révélés et appréciés ;
« au contraire, tout ce qui se fait sous les auspices
« de la Société est suivi quotidiennement dans la
« presse : les complications et les lenteurs inévita-
« bles sont en pleine lumière. En outre, toute
« organisation qui implique des rapports entre
« Etats est forcée, pour ménager les susceptibilités
« et amortir les heurts, de multiplier parfois sans
« nécessité intrinsèque les rouages et les formali-
« tés... ».

Il n'est pas possible de mieux répondre à l'objection.

OPPOSITION DE PAYS ADHÉRENTS AUX UNIONS INTÉRES-
SÉES ET NE FAISANT PAS PARTIE DE LA S. D. N.

Cette opposition est manifestée par quelques Etats qui, membres de groupements internationaux économiques ou sociaux, refusent, tacitement ou explicitement, de laisser placer ceux-ci, ou tout organe de ceux-ci, sous l'autorité ou le contrôle de la S. D. N. à laquelle ils n'ont pas adhéré.

M. J. Ray précise, par exemple, que l'opposition des Etats-Unis empêcha de mettre en pratique l'avis émis par la première Assemblée de la S. D. N.

et tendant à soumettre à l'autorité de celle-ci l'Office international d'hygiène (1).

Cependant, plusieurs de ces pays ont déjà coopéré à l'œuvre économique, sociale et même politique de la S. D. N.

C'est ainsi que les Etats-Unis, l'Egypte, l'Equateur et la Turquie ont été invités et ont participé à la troisième Conférence générale des Communications et du Transit (2) ; les Etats-Unis ont collaboré avec la S. D. N. à l'occasion de la lutte antiesclavagiste (3) ; ils sont représentés, à titre consultatif, au sein de la Commission s'occupant de la traite des femmes et de la protection de l'enfance (4), ainsi que dans la Commission consultative de la lutte contre le trafic de l'opium et autres stupéfiants (5).

De même, les Etats-Unis et la Turquie ont accepté de participer aux travaux de la Commis-

(1) J. RAY, op. cit. page 673 ; voir ci-après page 72.

(2) Dix ans de coopération internationale, ouvrage déjà cité, page 299.

(3) id., page 399.

(4) id., page 404.

(5) id., page 416.

sion réunie par la S. D. N. pour une trêve des armements.

Enfin, à l'automne 1931, les Etats-Unis ont siégé au Conseil de la S. D. N. à l'occasion du conflit sino-japonais.

Au reste, les Etats-Unis ont déjà reconnu la nécessité, pour un Etat qui veut jalousement garder son indépendance, de se plier, dans certains cas, à des normes internationales, et, dans ce sens, sans vouloir évoquer des exemples pris dans le domaine politique, on peut indiquer qu'au cours de la séance d'inauguration des travaux de la Conférence radiotélégraphique internationale de Washington (Octobre 1927), M. Coolidge, président des U. S. A., s'adressant aux délégués, s'exprima comme suit :

« Dans bien des domaines, notre pays revendique le droit d'être le maître de son propre développement indépendant, il reconnaît volontiers le même droit à tous les autres Pays. Mais dans le domaine radioélectrique, le développement le plus complet tant à l'intérieur qu'à l'extérieur d'un pays dépend d'un esprit de concessions mutuelles et de coopération. Vous avez pour tâche principale d'établir les règles présentant un avantage mutuel pour tous ceux qui sont

« intéressés à cette grande industrie et qui sont
« les usagers de ce moyen de communication... » (1).

Il faut souhaiter que les pays intéressés, Etats-Unis, Turquie, U. R. S. S., etc., constatant les résultats déjà obtenus sous les auspices de la S. D. N. par la coopération économique internationale dirigée, appréciant à leur juste valeur les diverses actions des organismes émanant de la Société (Organisation des Communications et autres) se rendant compte que leur participation occasionnelle à certains travaux des dites Commissions n'a pas porté atteinte à leur indépendance nationale, ne formulent pas un *veto* uniquement basé sur leur désir de « rester maîtres de leur propre développement » au moment où pourrait venir en discussion, au sein de l'Union postale ou de l'Union télégraphique, l'examen de l'application aux Bureaux de celles-ci des dispositions de l'article 24 (2).

(1) Documents de la Conférence radiotélégraphique internationale de Washington, 1927, Tome II. Procès-verbal de la séance d'inauguration, page 61, Berne, Bureau international de l'Union télégraphique, 1928.

(2) Il est rappelé que les Etats-Unis font partie de l'Union postale et de l'Union radiotélégraphique, mais non de l'Union télégraphique.

OPPOSITION PROVOQUÉE PAR LA CRAINTE QUE LA MISE
EN VIGUEUR DE CES PRESCRIPTIONS PORTE TORT
AUX UNIONS INTÉRESSÉES EN CAS DE CONFLITS,
POLITIQUES OU ÉCONOMIQUES, AUXQUELS POUR-
RAIT SE TROUVER MÊLÉE LA S. D. N.

La guerre laisse, en principe, intactes les Unions internationales, expose M. K. Strupp (1), et M. K. Neumeyer précise comme suit cette opinion en se référant au dernier grand conflit mondial :

« ...les obligations contractuelles des parties
« adverses dérivant (des) Conventions internatio-
« nales ont été éteintes par la guerre. Mais ce qui
« caractérise les Unions..., c'est la pluralité de
« leurs membres, et toutes, elles ont compté parmi
« leurs signataires aussi bien des puissances en
« guerre les unes avec les autres que des pays
« neutres.... L'Union a cessé d'exister entre les par-
« ties adverses mais, jamais dénoncée, elle subsiste
« toujours soit entre les alliés de chaque côté, soit
« dans leurs rapports avec les neutres. Or, il y a
« des obligations provenant d'un traité plurilaté-
« ral qui sont divisibles, et d'autres qui ne le sont
« pas. Les obligations divisibles, il est vrai, s'étei-
« gnent par la guerre en tant qu'elles sont dues à

(1) Karl STRUPP, op. cit. page 253.

« la partie ennemie. Mais les obligations indivisibles sont dues autant qu'à l'adversaire, aux alliés et aux neutres, et, par suite inévitable, l'Union continue donc de subsister sous ces rapports » (1).

Relativement à l'Union postale et à l'Union télégraphique, il semble que les obligations soient exclusivement divisibles ; elles doivent donc être, en cas de guerre, éteintes entre adversaires et subsister seulement entre alliés, entre neutres et entre alliés et neutres ; c'est ce qui s'est produit au cours de la guerre de 1914-1918.

Cependant, le fait qu'aucune autorité juridique internationale, autre que la simple surveillance administrative de l'Etat directeur, ne s'est exercée sur les Bureaux internationaux, a permis à ces derniers de demeurer en dehors du conflit ; ils ont continué à correspondre avec l'ensemble des Membres des Unions et ils ont gardé à celles-ci, — grand bienfait auquel il faut pleinement rendre justice (2) —, leur existence de droit et leur exis-

(1) Karl NEUMEYER, op. cit. 1924, pages 139 et 140.

(2) Bien que ces Bureaux ne soient que des organes accessoires des Unions, il convient de signaler qu'ils furent les seuls organes de celles-ci qui continuèrent à exister en fait durant la guerre.

tence de fait, réelle, réduite sans doute, mais effective quand même, qui a repris, dès la fin des hostilités, son entière activité, sans heurts trop accentués, sans qu'il y ait eu, en l'occurrence, parmi les pays adhérents et sur ce point particulier, des vainqueurs et des vaincus.

Or, si ces Bureaux passaient sous l'autorité effective de la S. D. N. et si, par la suite, celle-ci, à l'occasion d'un conflit, se trouvait dans l'obligation de prendre parti contre certains pays, ne serait-il pas difficile de conserver aux Bureaux et aux Unions en cause leur valeur, leur souplesse, leur quasi-universalité actuelles ?

Ces objections au rattachement à la S. D. N. des Bureaux de l'Union postale et de l'Union télégraphique paraissent difficiles à réfuter.

Mais, indépendamment de ces diverses causes de la non-réalisation de la mesure en question, il en existe une autre, peut-être la plus importante, qui tient au caractère équivoque de la rédaction de l'article 24, aliéna 1, laquelle paraît avoir confondu, pour ce qui est tout au moins de l'Union postale et de l'Union télégraphique, les Bureaux proprement dits avec les Unions elles-mêmes.

Le chapitre suivant est consacré au développement de cette observation,

CHAPITRE VIII

L'interprétation de l'article 24, alinéa 1 du Pacte

Il peut paraître osé de vouloir interpréter, dans une simple thèse, un passage du Pacte de la S. D. N.

Il semble cependant que, pour ce faire, on puisse s'autoriser de précédents importants, tels que les suivants :

— Un débat fut ouvert à l'Assemblée de 1926 par le gouvernement anglais dans le but de définir la sphère d'activité de la Société, ce qui amena le délégué de la Belgique à expliquer qu'il fallait distinguer la « compétence » de la Société, qui est large et l'« opportunité » pour elle de s'occuper de certaines questions (1).

— D'autre part, à propos de l'article 10 du Pacte, par lequel les Membres s'engagent à respec-

(1) J. RAY, *op. cit.* pages 54 et 71.

ter et à maintenir leur intégrité territoriale et leur indépendance politique (1), article qui constitue le « cœur » du Pacte (2) ou, comme l'a dit M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, son « épine dorsale », une opposition très nette s'est manifestée à plusieurs reprises entre les pensées française et anglo-saxonne sur le sens à donner à cet article, la première voulant lui attribuer un sens obligatoire, juridique, la seconde un sens très général, éducatif, plutôt moral que juridique (3).

Cette divergence fut encore accentuée par le fait que les mots employés dans les deux textes, français et anglais, « avise » et « advise », ne signifient pas la même chose : « aviser à », dans notre langue, voulant dire « prendre des dispositions »

et comportant l'idée d'action, alors qu'en anglais

(1) Cet article est ainsi conçu : « Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ».

(2) J. RAY, *op. cit.* page 343.

(3) V. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, cours à la Faculté de Droit de Paris, 1928-1929.

le terme « advise » est l'équivalent de « délibérer ».

Ces deux interprétations devaient s'affronter sans aboutir à une solution, malgré l'intervention du Canada qui, à titre de conciliation, proposa de donner au mot « avise » le sens de « donner un avis », ce qui constituait une troisième interprétation d'un terme du Pacte.

— L'article 16, relatif aux sanctions, fut également une source de divergences de vues au sujet de la détermination d'abord des cas dans lesquels ce texte serait appelé à jouer et, ensuite, du mode d'organisation pratique de l'action à mener contre l'Etat en rupture du Pacte (1).

— Ci-dessus, ont été signalées les diverses interprétations affaiblissant la portée de l'expression « sous l'autorité de » figurant dans l'article 24 (2), etc.

Cette multiplicité de cas d'interprétation de nombreuses dispositions du Pacte est due, pour une part, au fait que cet Acte est rédigé en deux lan-

(1) J. RAY, *op. cit.* pages 505 et suivantes.

(2) Voir page 68.

gues, française et anglaise, qui font également foi (1) et, pour une autre part, au caractère avant tout politique attribué à la S. D. N. par ses fondateurs, le caractère juridique et judiciaire n'y figurant qu'à un très faible degré (2).

A l'appui de ce dernier point, on peut signaler que, dans un memorandum signé le 6 Mai 1919 et relatif à la question des Dominions, M. Clemenceau, le Président Wilson et M. Lloyd George précisaient expressément que les articles du Pacte ne doivent pas faire l'objet d'une interprétation strictement technique (3).

Dans le même sens, M. Scialoja (Italie), fut amené, au cours d'une intervention, à exprimer comme suit l'état d'esprit qui avait présidé à la rédaction du Pacte : « Il était impossible de prévoir quelles pouvaient être les limites de l'action du Conseil et de la Société elle-même ; devant cet inconnu de l'avenir, on a pensé qu'il convenait mieux de formuler des principes un peu vagues et qui, comme tels, pouvaient, par la

(1) Voir page 68.

(2) LARNAUDE, *La Société des Nations*, Paris, Imprimerie Nationale, 1920, page 4, cité par M. J. RAY, op. cit. page 13.

(3) J. RAY, op. cit. page 13.

« suite, s'adapter aux circonstances ; ce qui
« explique pourquoi beaucoup d'articles du Pacte
« sont un peu indéfinis et pourquoi on ne peut
« pas leur appliquer les règles d'exégèse comme
« les juristes les appliquent aux articles du Code
« pénal » (1).

Or, l'esprit politique conduit à une grande souplesse de texte, facile parce qu'elle réserve l'avenir et toutes ses possibilités, mais, souvent floue et imprécise, elle oblige ou autorise celui qui applique ou commente ce texte à interpréter plus ou moins librement celui-ci.

Quoi qu'il en soit, et en s'appuyant sur ces précédents, il semble que l'on soit autorisé à examiner maintenant le sens exact à donner, touchant l'Union postale et l'Union télégraphique, à l'expression « les Bureaux internationaux » de l'article 24.

En premier lieu, il a déjà été précisé que ces Bureaux ne constituent pas des organes essentiels et suffisants pour la vie des Unions correspondantes et qu'une personnalité juridique du droit des gens qui pourrait exercer une autorité sur ces

(1) Actes de l'Assemblée, 1923, C. I. p. 13, cité par M. J. RAY, *op. cit.* page 13.

Bureaux ne disposerait pas, pour ce seul motif, d'un pouvoir particulier sur les Unions elles-mêmes (1).

Tout au plus, pourrait-elle agir, comme le fait actuellement l'Etat directeur sur le fonctionnement interne de ces organes.

Or, certainement, les fondateurs de la S. D. N. n'ont pas désiré des fins d'aussi faible importance, mais ils ont voulu donner à la Société la haute main sur l'administration générale internationale, ainsi qu'il a déjà été exposé, et faire de celle-là l'« Union des Unions » (2).

On est ainsi amené à penser que, mal renseignés, ils ont vu dans le Bureau postal et dans le Bureau télégraphique les centres moteurs des Unions correspondantes, alors que ces dernières sont, en réalité, seules maîtresses, par l'intermédiaire de leurs Congrès et de leurs Conférences, de leur propre action, de leur propre destinée.

Cette confusion est d'ailleurs explicable par les considérations suivantes :

— Des Bureaux ou Offices antérieurs à la S. D. N., et autres que les deux Bureaux précités,

(1) Voir page 9.

(2) RAPISARDI-MIRABELLI, *op. cit.* page 387.

peuvent avoir une activité spéciale dans le cadre des dispositions de la Convention de l'Union dont ils dépendent, tel que celui des Poids et Mesures (1) ;

— D'autre part, en rédigeant le texte de l'article 24, ses auteurs songeaient peut-être déjà au rôle qui allait être dévolu au Bureau international du Travail composé non de fonctionnaires (comme les Bureaux de l'Union postale et de l'Union télégraphique) mais de représentants des parties intéressées (gouvernements, employeurs, personnel employé) et doté, dans une mesure assez large, de pouvoirs propres ;

— Enfin, les mêmes auteurs ont utilisé, dans la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 24 (2), le terme « Commissions » en lui donnant, par la disposition des mots, sensiblement la même valeur qu'à celui de « Bureaux » et, comme ils ont spécifié qu'il s'agissait de Commissions destinées à « régler » des affaires internationales, c'est-à-dire

(1) Ce Bureau a, en particulier, la mission de surveiller la confection des prototypes du mètre et du kilogramme, demandés par les pays intéressés.

(2) Il est rappelé que ce passage est ainsi libellé :
« Tous autres Bureaux internationaux et toutes Commissions pour le règlement des affaires d'intérêt international qui seront créés ultérieurement seront placés sous l'autorité de la Société ».

pouvant exercer une action personnelle, on peut estimer qu'ils accordaient, dans leur esprit, une puissance identique à ces Bureaux.

Cette confusion a persisté après la création de la S. D. N.

C'est ainsi que, si l'on reprend le texte par lequel le Conseil et ensuite l'Assemblée ont fixé les directives qu'ils entendaient suivre pour le rattachement des anciens Bureaux(1), on constate d'abord qu'il est fait état d' « institutions internationales » au nombre desquelles peuvent parfaitement être rangés des Unions, Sociétés et Instituts à côté des Bureaux ; on constate également que, s'agissant toujours des dites « institutions », il est indiqué comme souhaitable que le « Secrétaire « général de la Société ou son délégué puisse assister, à titre consultatif, à toutes les réunions de « ces institutions ou organisées par elles ». Or, pour ce qui concerne l'Union postale et l'Union télégraphique, non seulement les Bureaux de celles-ci n'ont pas de « réunion », mais encore, la tenue des Congrès, Conférences ou Comités est décidée soit par les Congrès, Conférences ou Comi-

(1) Voir page 69.

tés antérieurs, soit à la demande d'un certain nombre de Membres.

Ces directives ont donc bien voulu viser l'ensemble des organes de chaque Union, c'est-à-dire, en définitive, les Unions elles-mêmes.

Mais, de ce fait, la S. D. N. s'est trouvée dans la situation fautive d'avoir à appliquer ou à faire appliquer un texte qui n'a ni le même sens ni la même valeur suivant que ce texte est considéré dans son esprit ou dans sa lettre et, par suite, le pouvoir de la Société, tant moral qu'effectif, est, en la circonstance, quelque peu diminué. Il en résulte, quant à la mise en vigueur des dispositions en question du Pacte, toute une série de difficultés qui n'ont pu toujours être surmontées, et dont la principale, ci-après exposée à titre d'exemple, s'est manifestée lors de l'étude faite en conformité de l'avis émis par la première Assemblée (Genève, 1920) en vue de placer sous l'autorité de la Société l'« Office international d'hygiène publique » créé en 1907, par une Convention signée à Rome, et dont le siège était à Paris.

Pour pouvoir effectuer ce rattachement, il avait été prévu une organisation nouvelle comprenant quatre rouages différents(1) :

(1) A. ROUGIER, *op. cit.* pages 128 et suivantes.

a) *L'Office international d'hygiène publique*, ayant des fonctions d'ordre technique et dont le siège demeurait à Paris ;

b) *La Commission générale*, représentant l'assemblée délibérante de l'Administration d'hygiène internationale, et dans laquelle devaient siéger, entre autres membres, des délégués nommés par des Etats membres de la S. D. N. sans être signataires de la Convention de Rome ni y avoir accédé.

c) *La Commission technique*, ou *Commission permanente*, jouant le rôle de Commission consultative, dont une partie des membres devaient être des délégués des Etats représentés à titre permanent dans le Conseil de la S. D. N. ;

d) *Le Secrétariat international d'hygiène*, dont le siège devait être le même que celui de la S. D. N. La nomination du personnel était soumise à l'approbation du Conseil de la S. D. N. et le Secrétaire de cet organe communiquait directement avec le Secrétaire général de la Société.

La simple lecture de ces dispositions indique suffisamment quel rôle important devait jouer la S. D. N. dans cette organisation.

Mais ce projet n'eut pas de suite pratique en raison de l'opposition catégorique des Etats-Unis qui étaient membres de l' « Office international

d'hygiène publique » et n'avaient pas adhéré à la S. D. N. ; la solution fut trouvée en laissant à l'ancien Office son existence propre et en établissant certaines relations entre lui et l'organisation d'hygiène de la S. D. N., organe direct de cette dernière (1).

(1) J. RAY, *op. cit.* page 673.

CHAPITRE IX

Les diverses solutions susceptibles d'être envisagées

A la fin de ce travail, il est nécessaire de souligner combien la question, simple au premier abord, est devenue complexe après examen de ses divers aspects.

Un texte, d'apparence très claire, a prescrit, en 1919-1920, que les Bureaux internationaux des Unions administratives antérieures à la fondation de la S. D. N., et parmi lesquelles figurent l'Union postale et l'Union télégraphique, soient, avec l'assentiment des parties, placés sous l'autorité de la Société.

Or, d'une part, ces deux dernières Unions s'opposent à cette mesure et, d'autre part, la S. D. N. semble faire preuve d'une véritable timidité pour en demander l'application.

Considérée objectivement, la réalisation de cette disposition en matière postale et télégraphique, pourrait constituer un sérieux progrès pour la vie internationale car elle serait l'une des manifestations possibles de l'organisation rationnelle, coordonnée sous une direction unique, des services publics interétatiques.

Par contre, il est apparu, au cours des pages précédentes, que, pour répondre pratiquement et exactement à la pensée des rédacteurs du Pacte, l'autorité en question de la S. D. N. devait s'exercer sur les Unions elles-mêmes, postale et télégraphique en la circonstance, et non sur leurs Bureaux internationaux, simples organes administratifs, sans pouvoir représentatif.

Cependant, en poursuivant l'examen, on a rencontré des objections, dont quelques-unes importantes, au rattachement à la S. D. N. des dits Bureaux ou de leurs Unions.

On se trouve donc en présence d'une situation irrégulière, anormale, « en équilibre instable », dont les données sont nettement contradictoires, et il est désirable qu'un règlement, le meilleur possible, soit apporté sans retard à cette solution.

Ce vœu n'est, du reste, pas formulé pour satisfaire uniquement un besoin théorique de logique,

mais bien plutôt dans le but de répondre à une nécessité pratique, puisque, ainsi qu'il a été exposé précédemment, des relations entre la S. D. N. et les Unions en cause, ou entre les divers organismes ou organes émanant de la première ou des secondes, se sont avérées à la fois indispensables, chaotiques, vaguement occultes, souvent accompagnées de réticences et parfois même pénibles.

Le différend qui s'est élevé entre la S. D. N. et l'Union postale, à l'occasion de la réunion de la Commission aéropostale de Prague (1) aurait pu, sans doute, être porté devant le juge, l'arbitre ou le médiateur, mais ceux-ci n'auraient tranché ou apaisé qu'un cas ou un conflit particulier et il est préférable que la difficulté soit résolue par un accord général et définitif entre les parties intéressées, sans faire appel à une tierce intervention.

Aussi, pour toutes ces raisons, les deux solutions qui viennent immédiatement à l'esprit :

— soit l'application effective des prescriptions de l'article 24,

(1) Voir page 82.

— soit le maintien du statu-quo, doivent être écartées.

En effet, la première solution devrait comporter, comme on l'a indiqué, le rattachement à la S.D.N. non des Bureaux internationaux mais des Unions elles-mêmes (1).

Or, il a été expliqué que ces Unions n'ont aucune personnalité juridique, publique ou privée, et que, par suite, malgré leur déjà longue existence de fait, elles ne sont pas des entités de droit (2).

La S. D. N. se trouverait donc en présence des « Hautes parties Contractantes », c'est-à-dire des Etats membres des Unions et on est fondé à penser que ceux-ci n'admettraient pas actuellement d'être placés sous l'autorité, même sensiblement minimisée, de la Société.

Le dessein des inspireurs de l'article 24, tendant à faire de la S. D. N. le centre de toute la vie internationale, était vraisemblablement heureux et réalisable à la fin de la guerre si la Société avait groupé, dès les premiers jours, l'ensemble de tous les pays, sans distinction entre neutres, ex-alliés et ex-ennemis.

(1) Voir page 111.

(2) Voir page 50.

Il eut peut-être été possible, à ce moment, de construire un monde nouveau, politique, économique, social, sous la haute direction, « sous l'autorité », d'un organisme parlant, conseillant, commandant au nom de l'ensemble des Nations ; il n'en fut pas ainsi et il est trop tard ou trop tôt pour poursuivre ou pour reprendre ces vues.

La deuxième solution, maintien du statu-quo, conduirait à perpétuer, au détriment de très grands problèmes économiques mondiaux, les errements actuels, empiriques, imprécis, sans valeur juridique ni réelle, accompagnés de difficultés toujours renaissantes, semblables à celles qui ont été indiquées précédemment.

Et cependant, on ne peut concevoir que soit refusé à la S. D. N. un certain droit de regard sur l'exécution des services postaux et télégraphiques internationaux, car, en raison de la multiplicité sans cesse croissante des points de contact entre les diverses branches de l'activité humaine, de l'interdépendance de plus en plus considérable et impérieuse des besoins des individus et des collectivités, il n'est plus possible d'examiner, comme autrefois, « en vase clos », les questions de l'espèce,

LA SOLUTION SUGGÉRÉE.

Le problème ainsi posé suscitera peut-être de nouvelles recherches, même au sujet de groupements autres que l'Union postale et l'Union télégraphique, mais, pour celles-ci, la solution suivante semble présenter quelque intérêt et mériter d'être soutenue :

Elle consiste essentiellement à décider qu'il ne convient plus d'envisager le passage de ces Unions, ou de leurs Bureaux, sous l'autorité de la Société des Nations, au moins actuellement, mais de reconnaître à celle-ci la qualité de membre spécial des dites Unions, jusqu'ici simples réunions d'intérêts purement nationaux, et auprès desquelles la S. D. N. représenterait désormais les intérêts spécifiquement internationaux.

La S. D. N. n'aurait pas le droit de vote, parce que, dans leur forme actuelle, ces Unions ont, avant tout, des buts relatifs aux conditions professionnelles et même commerciales de l'exécution des services postaux et télégraphiques et que la Société n'est pas un « exploitant », mais elle aurait, pour remplir sa mission, tous les autres droits des membres ordinaires et pourrait intervenir et serait

renseignée, documentée et consultée comme ces derniers (1).

Cette solution paraît comporter les avantages ci-après :

1° *Détermination et défense, en toutes circonstances utiles, du point de vue international.*

L'Union postale et l'Union télégraphique sont pratiquement, comme on l'a vu, des agglomérats d'Etats qui recherchent, par l'adoption de règles valables pour tous ces Etats, la meilleure façon de répondre à certains besoins déterminés de leurs propres gouvernements, de leurs propres ressortissants, et la satisfaction de ces intérêts, en quelque sorte particuliers, provoque, le plus souvent, une amélioration des conditions de la vie mondiale elle-même.

Mais ces Unions n'opèrent pas spécialement pour atteindre ce dernier but et, par ailleurs, elles n'agissent qu'individuellement, chacune dans un

(1) Cette solution serait conforme à l'esprit des diverses propositions déjà signalées (voir page 15) qui seront examinées par la Conférence télégraphique de Madrid et aux termes desquelles des sociétés, groupements, collectivités ou particuliers ne participant pas à l'exécution du service, mais intéressés à cette exécution, pourraient prendre part aux débats des Conférences télégraphiques, Commissions., etc.

domaine étroit, sans connaître les répercussions que leurs décisions peuvent avoir sur l'action des autres groupements de nature identique, mais fonctionnant dans une sphère différente d'attributions.

La S. D. N., admise au sein de ces Unions avec pouvoir entier et direct de proposition et de discussion pourrait, le cas échéant, déterminer et soutenir, à côté du point de vue personnel de chaque Etat, ou même corporatif de chaque Union, le point de vue nettement international, c'est-à-dire tenant compte des nécessités générales interétatiques et de leurs rapports réciproques avec les questions d'ordre postal et télégraphique.

2° Maintien de l'indépendance des Unions.

Le second avantage consisterait dans le maintien à l'égard de la S. D. N. de la pleine indépendance de ces deux Unions, de leurs Bureaux comme de leurs autres organes, et enfin des Etats adhérents, puisque la Société serait un membre des Unions et non une autorité placée au-dessus de celles-ci. Ces Unions ne pourraient donc, par exemple, être utilisées malgré elles par la S. D. N. dans une action contre un ou plusieurs Etats en rupture du Pacte.

3° *Le sort des Unions ne serait pas solidaire de celui de la S. D. N.*

Grâce à cette indépendance, si, pour une cause imprévue, la Société cessait d'exister officiellement ou implicitement, les Unions en cause ne subiraient aucune répercussion irréparable et poursuivraient leur œuvre sensiblement comme auparavant.

Il y aurait, en la circonstance, disparition de l'un des membres de ces groupements, l'Intérêt général international perdrait son représentant, son défenseur, ce qui serait extrêmement regrettable, mais les fins mêmes des dits groupements continueraient d'être atteintes.

4° *La réalisation de la mesure n'entraînerait aucune dépense supplémentaire.*

Bien que ce point puisse paraître très secondaire, il doit néanmoins être indiqué puisque M. J. Ray a souligné, comme on l'a indiqué précédemment, les critiques soulevées par tout accroissement du nombre des organes de la S. D. N. ou des dépenses de celle-ci (1).

Pratiquement, la solution envisagée n'imposerait aucun frais supplémentaire soit à la Société,

(1) Voir page 94.

soit aux Unions, non plus qu'aucune création d'emploi.

Le Secrétariat de la S. D. N., sous la haute direction du Conseil ou de l'Assemblée et par l'intermédiaire de sa ou de ses Sections compétentes (1), serait considéré comme le représentant de la Société auprès de l'Union postale et de l'Union télégraphique. Il jouerait, à cet égard, le rôle rempli, pour chaque pays, par l'Administration spécialisée de celui-ci ; il déléguerait auprès des Congrès, des Conférences et des Comités des Unions, un ou plusieurs membres de ces Sections, comme chaque Etat délègue des plénipotentiaires ou des fonction-

(1) Le Secrétariat de la S. D. N. est l'auxiliaire du Conseil, de l'Assemblée et des Commissions consultatives : il est dirigé par un Secrétaire général et comprend un certain nombre de fonctionnaires répartis entre diverses Sections dont les principales sont : la Section politique, la Section financière et économique, la Section du transit, la Section des Commissions administratives et des minorités, la Section des questions sociales, la Section de coopération intellectuelle et des Bureaux internationaux, la Section juridique, la Section d'information. Cf. *Dix ans de coopération internationale*, op. cit. pages 20 et 21.

D'après M. A. ROUGIER, « le terme de Secrétariat, auquel la langue française donne une acception étroite, est peu propre à désigner ce vaste organe d'administration internationale qu'on pourrait plutôt comparer à « un Ministère ». A. ROUGIER, op. cit. page 76.

naires pour le représenter dans les mêmes circonstances ; il correspondrait enfin avec les Bureaux internationaux de la même manière encore que les Administrations.

5° *Cette solution pourrait être appliquée aux Unions internationales administratives, qui ne sont pas placées sous l'autorité de la S. D. N.*

Il semble que cette solution soit susceptible d'être appliquée à toutes les Unions internationales administratives qui se trouvent, vis-à-vis de la Société, dans la même situation que l'Union postale et l'Union télégraphique (1) et dont les objets concernant du reste les services interétatiques les plus nombreux et surtout les plus importants (transports ferroviaires ; propriété commerciale, industrielle et littéraire ; poids et mesures ; publication des tarifs douaniers, etc.).

Ces Unions conserveraient, ainsi qu'il a été précisé pour l'Union postale et pour l'Union télégraphique, leur pleine indépendance, mais la

(1) Unions créées antérieurement à la S. D. N. et non rattachées à celle-ci, ou, pour reprendre les termes des dispositions de l'article 24, dont les Bureaux internationaux n'ont pas été, contrairement à l'esprit de ces dispositions, placés sous l'autorité de la S. D. N.

Société, en la personne de son Secrétariat, participerait aux travaux de chacun de ces groupements; elle se trouverait, de la sorte, placée à un centre parfait d'information sur les besoins et les intérêts généraux et pourrait indiquer rapidement, exactement et facilement aux Unions en question, les éléments d'appréciation qu'elle posséderait pour satisfaire ces besoins, sauvegarder ces intérêts (1).

Et en fait, si la S. D. N. ne peut présentement constituer un pouvoir « sous l'autorité » duquel seraient placées toutes ces Unions (Union postale, Union télégraphique, Union des transports par chemins de fer, etc.), il lui est, par contre, possible d'être, dans un proche avenir, leur conseillère, leur guide coordonnateur. La mesure proposée paraît constituer un procédé pratique de parvenir à cette fin : il en résulterait, sans aucun doute, une amélioration sensible des rapports interétatiques économiques et même sociaux dont le jeu libre et régulier compte certainement parmi les conditions fondamentales de la paix et de la stabilité politique.

(1) En outre, cette action éventuelle de la S. D. N. et l'action que celle-ci exerce déjà au moyen des organisations techniques qu'elle a créées (voir page 58) se complèteraient heureusement.

CONCLUSION

L'expérience montre que la plupart des hommes, lorsqu'ils jugent la Société des Nations, la critiquent ou la louent à l'extrême, sans juste mesure, rarement avec modération, parce qu'ils la prônent ou l'attaquent avec leurs passions, avec leur sentimentalité, avec leur nervosité même, et non avec leur raison.

Ceci est dû à ce que, en 1919, les hommes, las et fatigués, à bout de souffle et de résistance physique et morale, pleins d'horreur pour les carnages de la veille, encore sous la terreur des affres de la mort, avaient entrepris de construire une machine à tuer la guerre et ayant, à cet effet, édifié la Société des Nations, ils voulurent croire à celle-

ci comme à une nouvelle idole, idée-force mystique moderne, quasi-religieusement.

Or, cette institution, soit parce qu'elle n'était qu'œuvre humaine, soit parce que tel grand pays s'était écarté d'elle lors de ses premiers pas, soit pour toute autre cause, fonctionna mal, ou, plus précisément, ne fonctionna pas entièrement au gré des désirs, parfois trop idéalistes des peuples, et une grande partie de la foi mise en elle se retourna contre elle avec l'ardeur et l'impétuosité affectives, irréfléchies qui avaient si allègrement accueilli sa naissance.

Et cependant, il état normal, naturel, qu'une création aussi récente, à laquelle on avait refusé toute autorité matérielle précise, à laquelle les Etats-Unis n'avaient pas voulu apporter même leur appui moral, ne put résoudre immédiatement, magiquement, l'ensemble des difficultés, des conflits susceptibles de surgir désormais entre les Nations, et réussir sur-le-champ et complètement là où avaient échoué tant d'efforts plusieurs fois séculaires.

En réalité, si l'on considère impartialement et objectivement la S. D. N. en tenant compte de son origine rendue quelque peu incohérente par l'opposition des pensées latine et anglo-saxonne, on

constate que cette institution n'a pas, en effet, toute l'importance générale que d'aucuns lui attribuent, mais que, en retour, elle possède une valeur certaine dans un grand nombre de branches de l'activité internationale, politique, économique, sociale, où elle a déjà fait ses preuves et que, dans l'intérêt de la vie mondiale, il convient d'utiliser, le cas échéant, cette valeur et de ne pas la laisser systématiquement à l'écart.

C'est dans ce dessein que le présent travail a été écrit avec, comme buts précis :

— de faire connaître le fonctionnement et aussi l' « esprit international », au sens élevé du mot, de l'Union postale et de l'Union télégraphique ;

— de mieux faire connaître également une partie, trop ignorée, de l'œuvre économique de la S. D. N. et dans le cadre de laquelle entrent des questions concernant, de plus ou moins près, les services postaux et télégraphiques ;

— de démontrer la nécessité d'une collaboration effective entre la S. D. N. et ces Unions, alors que cette collaboration est encore inexistante par suite de circonstances ou de faits divers ;

— de présenter une solution aussi simple que possible à ce problème en tenant compte des

divers aspects de la question et même des susceptibilités des parties en cause ;

— enfin, de suggérer la généralisation de cette solution à toutes les Unions internationales administratives antérieures à la S. D. N., dans un intérêt supérieur, commun à tous les Etats.

VU : *Le Doyen,*
BERTHELEMY.

VU : *Le Président,*
L. LE FUR.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages, études et brochures.

- AKZIN (Benjamin). — *Les problèmes fondamentaux de la personnalité internationale du droit international public*. Paris, les Editions internationales, 1929.
- BASDEVANT (Suzanne). — *Les fonctionnaires internationaux*. Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1931.
- BONFILS (Henry). — *Manuel de droit international public*. 4^e édition révisée par P. FAUCHILLE. Paris, A. Rousseau, 1905.
- BRY (Georges). — *Précis élémentaire de droit international public*. 6^e édition. Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1910.
- FAUCHILLE (Paul). — *Traité de droit international public*. Paris, A. Rousseau, 1922 et 1926.
- HAAS (Robert). — *Le Transit*. Nouvelle Ecole de la Paix, 12^e leçon, année 1930-1931. Paris, l'Europe Nouvelle.
- JACOTTEY (Paul). — *Traité de législation et d'exploitation postales*. Paris, Paul Dupont, 1891.
- LARNAUDE. — *La Société des Nations*. Paris, Imprimerie Nationale, 1920.
- LE FUR (Louis). — *Etat fédéral et Confédération d'Etats*. Paris, Marchal et Billard, 1896.

- LE FUR (Louis). — *Précis de droit international public*. Paris, Dalloz, 1931.
- MANTOUX (Paul). — *Le Pacte de la S. D. N. et le Traité de Paix*. Nouvelle Ecole de la Paix, 1^{re} leçon, année 1930-1931. Paris, l'Europe Nouvelle.
- NEUMEYER (Karl). — *Les Unions internationales*. Etude parue dans la Revue de Droit international. Genève, années 1924 et 1925.
- RAPISARDI-MIRABELLI (Andréa). — *Théorie générale des Unions internationales*. Recueil des Cours de l'Académie de Droit international, 1925, Tome II. Paris, Hachette, 1926.
- RAY (Jean). — *Commentaires du Pacte de la Société des Nations*. Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1930.
- RENAULT (Louis). — *Etudes sur les rapports internationaux, La Poste et le Télégraphe*. Paris, L. Larose, 1877.
- RENAULT (Louis). — *Introduction à l'étude du droit international*. Paris, L. Larose, 1879.
- ROUGIER (Antoine). — *La première Assemblée de la Société des Nations*. Paris, A. Pedone, 1921.
- Société des Nations. — *Dix ans de coopération internationale*. Genève, Secrétariat de la S. D. N., 1930.
- STRUPP (Karl). — *Eléments de droit international public, universel, européen et américain*. 2^e édition. Paris, Les Editions internationales, 1930.
- TOLL (Von). — *Die internationalen Bureaux der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine*. Tübingen, Druck von H. Laupp, jr, 1910.
- Union postale universelle (l'). — *Sa fondation et son développement*. Mémoire publié par le Bureau international postal à l'occasion du 50^e anniversaire de l'Union postale, 1874-1924, Berne.

Union télégraphique internationale (l'). — Brochure éditée par le Bureau international télégraphique à l'occasion du cinquantenaire de l'Union télégraphique, 1865-1915, Berne.

Journaux et revues.

Europe Nouvelle (l'). — Revue hebdomadaire, Paris.

Journal Officiel de la S. D. N. (le). — Genève.

Journal Télégraphique (le). — Revue mensuelle publiée par le Bureau international de l'Union Télégraphique, Berne.

Union Postale (l'). — Revue mensuelle publiée par le Bureau international de l'Union Postale Universelle, Berne.

Documents et divers.

Convention et arrangements de l'Union Postale Universelle, signés à Londres (1929). Paris, Imprimerie Nationale, 1930.

Convention télégraphique internationale et règlement y annexé. Revision de Bruxelles (1928). Berne, Bureau international de l'Union télégraphique, 1928.

Convention radiotélégraphique internationale. — Règlement général et règlement additionnel y annexés. Washington, 1927 ; Berne, Bureau international de l'Union télégraphique, 1928.

Procès-verbaux des séances de la Conférence internationale pour l'amélioration des communications postales et ferroviaires, télégraphiques et téléphoniques et radiotélégraphiques de Paris (juillet 1920). Paris, Imprimerie Nationale, 1920.

Procès-verbaux et documents des divers Congrès et Conférences de l'Union postale, de l'Union télégraphique et de l'Union radiotélégraphique,

Procès-verbaux et documents des réunions du Comité consultatif international des communications télégraphiques, du Comité consultatif international technique des communications radiotélégraphiques et du Comité consultatif international des communications téléphoniques à grande distance.

Procès-verbaux des sessions de la Commission consultative et technique des Communications et du Transit de la Société des Nations.

Propositions pour la Conférence télégraphique de Madrid (1932). Berne, Bureau international de l'Union télégraphique, 1931.

Texte du Pacte de la Société des Nations avec annexe. Genève, la S. D. N., 1928.

TABLE DES MATIÈRES

AVERTISSEMENT	IX
CHAPITRE PREMIER. — L'Union postale universelle..	1
CHAPITRE II. — L'Union télégraphique et l'Union radiotélégraphique internationales	13
<i>A</i> - L'Union télégraphique.....	16
<i>B</i> - L'Union radiotélégraphique.....	22
CHAPITRE III. — L'esprit de l'Union postale et de l'Union télégraphique	27
CHAPITRE IV. — Nature juridique de l'Union postale, de l'Union télégraphique et de leurs organes..	35
CHAPITRE V. — La Société des Nations. Son action dans le domaine économique	55
<i>A</i> - L'organisation des Communications et et du Transit	60
<i>B</i> - L'article 24, alinéa 1, du Pacte	66

CHAPITRE VI. — Nécessité d'une collaboration entre, d'une part, la S. D. N. et, d'autre part, l'Union postale et l'Union télégraphique, ou entre les divers organismes ou organes émanant ou dé- pendant d'elles, tentatives faites à ce sujet en dehors des dispositions de l'article 24.....	77
CHAPITRE VII. — Les causes de la non-application aux Bureaux internationaux de l'Union postale et de l'Union télégraphique des dispositions de l'article 24 du Pacte, les concernant	93
CHAPITRE VIII. — L'interprétation de l'article 24, aliéna 1 du Pacte	103
CHAPITRE IX. — Les diverses solutions susceptibles d'être envisagées	115
CONCLUSION	127
BIBLIOGRAPHIE	131

ERRATA

Page 4. — Note 1 : Au lieu de *voir page 49*, lire *voir page 51*.

Page 5. — Note 2 : Au lieu de *ne figurent que*, lire *ne figurent pas*.

Page 16. — Note 1, ligne 11 : Au lieu de *voir page 50*, lire *voir page 52*.

Page 46. — Note 2 : Au lieu de *voir page 44*, lire *voir page 45*.

Page 47. — Ligne 6 : Au lieu de *Qu'advieudrat-il*, lire *Qu'advieudrait-il*.

Page 93. — Note 1 : Au lieu de *voir page 72*, lire *voir page 73*.

Page 105. — Note 2 : Au lieu de *voir page 68*, lire *voir page 69*.

